



UNIVERSIDAD  
**COMPLUTENSE**  
MADRID



FUNDACIÓN  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
ORTEGA Y GASSET

DOCTORADO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tesis Doctoral

**SISTEMA POLÍTICO DEL TRANSPORTE PÚBLICO AUTOMOTOR DE  
PASAJEROS EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)  
PERÍODO 2003 - 2015**

**PABLO GUSTAVO MORET**

Directores de la Tesis

**DR. ELISEO RAFAEL LÓPEZ SÁNCHEZ  
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**DR. OSCAR MANUEL PASCAL  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOMAS DE ZAMORA**

Madrid, 2016





## **Agradecimientos**

A la Universidad Complutense de Madrid y al Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, por abrirme las puertas de sus prestigiosas casas de estudios.

Al personal del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, que desde el primer momento, se han mostrado muy amables y dispuestos a solucionarme cualquier tipo de duda, o inconveniente administrativo.

A mi director Eliseo Sánchez, por haberme transmitido en nuestros extensos y numerosos encuentros de mis viajes a Madrid, toda su experiencia y conocimiento, que permitieran introducirme en algo totalmente nuevo para mí, como las Ciencias Políticas.

A mi otro director, Oscar Pascal, por estar nuevamente junto a mí, mostrándome a través de todos estos años, tanto su apoyo personal, como Institucional a través de nuestra Facultad.

A mi madre, por su amor incondicional desde siempre. A mi padre, que con su recuerdo, me guía y acompaña, dándome fuerzas para emprender nuevos desafíos.



# ÍNDICE GENERAL

ABSTRACT.....	1
RESUMEN .....	6
<b>CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>11</b>
<b>1.1. OBJETO DE ESTUDIO.....</b>	<b>11</b>
<b>1.2. PREGUNTAS Y JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>16</b>
<b>1.3. CONJUNTO DE OBJETIVOS.....</b>	<b>17</b>
1.3.1 Objetivo General.....	17
1.3.1.1. Objetivos específicos .....	17
<b>1.4. HIPÓTESIS .....</b>	<b>18</b>
1.4.1. Hipótesis principal .....	18
1.4.1.1. Hipótesis derivadas .....	18
<b>1.5. TIPO DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>19</b>
<b>1.6. DEFINICIÓN Y OPERACIONALIZACIÓN DE LAS VARIABLES .....</b>	<b>20</b>
1.6.1. Definición de variables .....	20
1.6.2. Operacionalización de las variables.....	20
<b>1.7. FUENTES Y DATOS.....</b>	<b>22</b>
<b>1.8. METODOLOGÍA .....</b>	<b>23</b>
1.8.1. Procesamiento de encuestas.....	23
<b>CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>27</b>
<b>2.1. ESTADO DE LA CUESTIÓN .....</b>	<b>27</b>
2.1.1. Introducción .....	27
2.1.2. Redes en Políticas Públicas.....	28
2.1.3. Relaciones intergubernamentales (R.I.G.).....	31
2.1.4. Coordinación en sistemas federales de gobierno.....	33
2.1.5. Modelo incremental de Lindblom.....	37
2.1.6. Modelo bote de basura .....	40
2.1.7. Modelo de corrientes múltiples.....	41
2.1.8. Diseño de la agenda, definición de problemas y actores .....	46

## **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.). 61**

<b>3.1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>61</b>
3.1.1. El transporte en la República Argentina .....	61
3.1.2. Estudio preliminar del Transporte de la Región Metropolitana – EPTRM .....	64
3.1.3. Ente Coordinador del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (ECTRAM) .....	66
3.1.4. Consejo Asesor Interjurisdiccional del Transporte (CAIT).....	66
3.1.5. Comité de Coordinación de Transporte de Personas de la Región Metropolitana	67
3.1.6. Consejo Metropolitano de Transporte de Pasajeros (COMETRAPA) .....	67
3.1.7. Comisión Interjurisdiccional Permanente (CIPOS).....	68
3.1.8. Autoridad de Transporte del Área Metropolitana (ATAM) .....	69
3.1.9. Clasificación del Sistema de Transporte.....	71
3.1.10. Comisión Nacional del Transporte Automotor (C.O.N.T.A.) .....	75
3.1.11. Permisos de explotación .....	75
3.1.12. Comisión Nacional de Regulación del Transporte Automotor (C.N.R.T.) .....	76
3.1.13. Ente coordinador de transporte (ECOTAM) .....	78
3.1.14. Autoridad Metropolitana de Transporte (ATM).....	79
3.1.15. Intervención de la C.N.R.T. ....	80
3.1.16. Metrobus .....	80
3.1.17. Traspaso del SUBTE .....	83
3.1.18. Creación del ministerio del Interior y Transporte.....	90
3.1.19. Agencia de Transporte Metropolitano (ATM).....	92
3.1.20. Instituto Argentino del Transporte (I.A.T.) .....	100
<b>3.2. INTENTOS DE ACUERDO .....</b>	<b>103</b>
<b>3.3. PROVINCIA DE BUENOS AIRES.....</b>	<b>106</b>
3.3.1. Dirección Provincial de Transporte .....	107
3.3.2. Agencia Provincial del Transporte .....	108
3.3.3. Metrobus para la Provincia de Buenos Aires.....	117
<b>3.4. CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES .....</b>	<b>117</b>
3.4.1. Organismo de Coordinación de Tránsito y Transporte.....	120
3.4.2. Ley de Ministerios .....	123

<b>3.5. CÁMARAS EMPRESARIAS Y SINDICATOS.....</b>	<b>125</b>
3.5.1. Cámara Empresaria de Autotransporte de Pasajeros (C.E.A.P.) .....	125
3.5.2. Federación Argentina de Transportadores por Automotor de Pasajeros (FATAP) .....	125
3.5.3. Asociación Argentina de Empresarios del Transporte Automotor (AAETA).....	125
3.5.4. Cámara del Transporte de la Provincia de Buenos Aires (CTPBA).....	126
3.5.5. Sindicato de Unión Tranviarios Automotor (UTA).....	126
<b>3.6. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO III.....</b>	<b>127</b>
 <b>CAPÍTULO IV: SUBSIDIOS, TARIFAS Y CONTROL.....</b>	 <b>129</b>
4.1. INTRODUCCIÓN.....	129
4.2. EL ESQUEMA DE SUBSIDIOS Y TARIFAS AL TRANSPORTE PÚBLICO AUTOMOTOR DE PASAJEROS EN LA R.M.B.A.....	129
4.2.1. Sistema Único de Boleto Electrónico (S.U.B.E.) .....	138
4.2.1.1. Implementación del Sistema S.U.B.E. para el control de los operadores.....	155
4.3. CONTROL DE LOS SUBSIDIOS.....	158
4.4. EXPLOTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS .....	164
4.5. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO IV .....	169
 <b>CAPÍTULO V: ENCUESTAS DE SATISFACCIÓN DE USUARIO .....</b>	 <b>173</b>
5.1. INTRODUCCIÓN.....	173
5.2. ANÁLISIS TEMPORAL DE LA DIMENSIÓN “FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO” .....	176
5.2.1. Indicador Frecuencia.....	177
5.2.1.1. Evolución de cantidades .....	177
5.2.1.2. Evolución porcentual .....	178
5.2.1.3. Análisis de regresión del indicador “Frecuencia”.....	180
5.2.2. Indicador Estado de los Vehículos.....	182
5.2.2.1. Evolución de cantidades .....	182
5.2.2.2. Evolución porcentual .....	183
5.2.2.3. Análisis se regresión del indicador “Estado de los vehículos” .....	184
5.2.3. Indicador Limpieza de los Vehículos .....	186

5.2.3.1. Evolución de cantidades .....	186
5.2.3.2. Evolución porcentual .....	187
5.2.3.3. Análisis de regresión del indicador “Limpieza de los vehículos” .....	188
5.2.4. Indicador Trato hacia el Pasajero.....	190
5.2.4.1. Evolución de cantidades .....	190
5.2.4.2. Evolución porcentual .....	191
5.2.4.3. Análisis de regresión del indicador “Trato hacia el pasajero” .....	192
5.2.5. Indicador Velocidad de Conducción.....	194
5.2.5.1. Evolución de cantidades .....	194
5.2.5.2. Evolución porcentual .....	195
5.2.5.3. Análisis de regresión del indicador “Velocidad de conducción” .....	197
5.2.6. Indicador Satisfacción con el Servicio.....	198
5.2.6.1. Evolución de cantidades .....	198
5.2.6.2. Evolución porcentual .....	200
5.2.6.3. Análisis de regresión indicador Satisfacción con el servicio.....	201
5.2.7. Resumen estadístico descriptivo de la dimensión “Funcionamiento del servicio” .....	202
5.2.8. Resumen de la regresión más aproximada de la dimensión “Funcionamiento del servicio” .....	203
5.2.9. Análisis multivariante de la dimensión “Funcionamiento del servicio” .....	204
<b>5.3. ANÁLISIS TEMPORAL DE LA DIMENSIÓN ASPECTOS DEL SERVICIO A MEJORAR.....</b>	<b>206</b>
5.3.1. Indicador Frecuencia / Puntualidad .....	207
5.3.1.1. Evolución de cantidades de respuestas .....	207
5.3.1.2. Evolución porcentual .....	208
5.3.1.3. Análisis de regresión indicador Frecuencia /Puntualidad.....	210
5.3.2. Indicador Recorrido .....	211
5.3.2.1. Evolución de cantidades .....	211
5.3.2.2. Evolución porcentual .....	212
5.3.2.3. Análisis de regresión indicador Recorrido.....	214
5.3.3. Indicador Vehículos.....	215
5.3.3.1. Evolución de cantidades .....	215

5.3.3.2. Evolución porcentual .....	217
5.3.3.3. Análisis de regresión indicador Vehículos .....	218
5.3.4. Indicador Conductores.....	220
5.3.4.1. Evolución de cantidades .....	220
5.3.4.2. Evolución porcentual .....	221
5.3.4.3. Análisis de Regresión Indicador Conductores.....	223
5.3.5. Indicador Otro.....	224
5.3.5.1. Evolución de cantidades .....	224
5.3.5.2. Evolución porcentual .....	225
5.3.5.3. Análisis de regresión indicador Otro .....	227
5.3.6. Indicador No sugiere mejoras .....	228
5.3.6.1. Evolución de cantidades .....	228
5.3.6.2. Evolución porcentual .....	229
5.3.6.3. Análisis de regresión indicador No sugiere mejoras .....	231
5.3.7. Resumen estadístico descriptivo de la dimensión “Aspectos del servicio a mejorar” .....	232
5.3.8. Resumen de la regresión más aproximada de la dimensión “Aspectos del servicio a mejorar” .....	233
5.3.9. Análisis multivariante de la dimensión “Aspectos del servicio a mejorar” .....	233
<b>5.4. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO V.....</b>	<b>236</b>
5.4.1. Dimensión “funcionamiento del servicio” .....	236
5.4.1.1. Indicador Frecuencia.....	236
5.4.1.2. Indicador Estado de los vehículos .....	236
5.4.1.3. Indicador Limpieza de los vehículos .....	236
5.4.1.4. Indicador Trato hacia el pasajero.....	237
5.4.1.5. Indicador Velocidad de conducción .....	237
5.4.1.6. Indicador Satisfacción con el servicio .....	237
5.4.2. Dimensión “aspectos del servicio a mejorar” .....	238
5.4.2.1. Indicador Frecuencia / Puntualidad .....	238
5.4.2.2. Indicador Recorrido .....	238
5.4.2.3. Indicador Vehículos.....	238
5.4.2.4. Indicador Conductores.....	238

5.4.2.5. Indicador Otro.....	239
5.4.2.6. Indicador No sugiere mejoras.....	239
5.4.3. Conclusiones finales del Capítulo V.....	239
<b>CONCLUSIONES FINALES .....</b>	<b>243</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>247</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>259</b>
Modelo de encuesta 2003 – 2007 .....	260
Modelo de encuesta 2008 – 2012 .....	261
Modelo de encuesta 2013 .....	262
Modelo de encuesta 2014 .....	263
Modelo de encuesta 2015 .....	264



# ÍNDICE DE TABLAS

## Capítulo I

Tabla 1.1. Jurisdicciones integrantes de la R.M.B.A.....	14
Tabla 1.2. Datos demográficos y territoriales clasificados por zona .....	15
Tabla 1.3. Porcentaje de la R.M.B.A. comparado con el resto de las Jurisdicciones .....	15
Tabla 1.4. Dimensiones de la variable dependiente.....	22
Tabla 1.5. Tamaño muestras de las encuestas.....	23

## Capítulo III

Tabla 3.1. Clasificación del Sistema de Transporte Urbano e Interurbano .....	74
Tabla 3.2. Líneas de Transporte que pasan a la órbita de la Ciudad de Buenos Aires .....	85
Tabla 3.3. Intentos de acuerdo entre las Jurisdicciones .....	105

## Capítulo IV

Tabla 4.1. Estado de los permisos y autorizaciones precarias al 31 de diciembre de 2010...	166
Tabla 4.2. Estado de situación de las líneas con autorizaciones precarias al 31 de diciembre de 2010.....	166

## Capítulo V

Tabla 5.1. Dimensiones de la variable dependiente.....	173
Tabla 5.2. Dimensión “funcionamiento del servicio” .....	174
Tabla 5.3. Dimensión “aspectos del servicio a mejorar” .....	175
Tabla 5.4. Dimensión “funcionamiento del servicio” .....	176
Tabla 5.5. Resumen estadístico descriptivo indicador “frecuencia” .....	178
Tabla 5.6. Resumen análisis de regresión indicador “frecuencia” .....	181
Tabla 5.7. Resumen estadístico descriptivo indicador “estado de los vehículos” .....	182
Tabla 5.8. Resumen análisis de regresión indicador “estado de los vehículos” .....	185
Tabla 5.9. Resumen estadístico descriptivo indicador “limpieza de los vehículos” .....	186

Tabla 5.10. Resumen análisis de regresión indicador “limpieza de los vehículos” .....	189
Tabla 5.11. Resumen estadístico descriptivo indicador “trato hacia el pasajero” .....	190
Tabla 5.12. Resumen análisis de regresión indicador “Trato hacia el pasajero” .....	193
Tabla 5.13. Resumen estadístico descriptivo indicador “velocidad de conducción” .....	195
Tabla 5.14. Resumen análisis de regresión indicador “velocidad de conducción” .....	198
Tabla 5.15. Resumen estadístico descriptivo indicador “satisfacción con el servicio” .....	199
Tabla 5.17. Resumen análisis de regresión indicador “satisfacción con el servicio” .....	202
Tabla 5.17. Resumen estadístico descriptivo de la dimensión “funcionamiento del servicio” .....	203
Tabla 5.18. Resumen regresión más aproximada dimensión “funcionamiento del servicio”	204
Tabla 5.19. Cuadro estadístico de la regresión multivariante dimensión “funcionamiento del servicio” .....	205
Tabla 5.20. Cuadro resumen regresión multivariante dimensión “funcionamiento del servicio” .....	206
Tabla 5.22. Dimensión “aspectos del servicio a mejorar” .....	207
Tabla 5.22. Resumen estadístico descriptivo indicador “frecuencia/puntualidad” .....	208
Tabla 5.24. Resumen análisis de regresión indicador “frecuencia/puntualidad” .....	211
Tabla 5.24. Resumen estadístico descriptivo indicador “frecuencia/puntualidad” .....	212
Tabla 5.26. Resumen análisis de regresión indicador “recorrido” .....	215
Tabla 5.26. Resumen estadístico descriptivo indicador “vehículos” .....	216
Tabla 5.28. Resumen análisis de regresión indicador “vehículos” .....	219
Tabla 5.28. Resumen estadístico descriptivo indicador “conductores” .....	221
Tabla 5.30. Resumen análisis de regresión indicador “conductores” .....	224
Tabla 5.30. Resumen estadístico descriptivo indicador “otro” .....	225
Tabla 5.32. Resumen análisis de regresión indicador “otro” .....	228
Tabla 5.32. Resumen estadístico descriptivo indicador “no sugiere mejoras” .....	229
Tabla 5.34. Resumen análisis de regresión indicador “no sugiere mejoras” .....	232
Tabla 5.34. Resumen estadístico descriptivo de la dimensión “aspectos del servicio a mejorar” .....	232
Tabla 5.36. Resumen regresión más aproximada dimensión “aspectos del servicio a mejorar” .....	233

Tabla 5.36. Cuadro estadístico de la regresión multivariante dimensión “aspectos del servicio a mejorar” .....	234
Tabla 5.38. Cuadro resumen regresión multivariante dimensión “aspectos del servicio a mejorar” .....	235
Tabla 5.38. Cuadro resumen dimensión “funcionamiento del servicio” .....	240
Tabla 5.39. Cuadro resumen dimensión “aspectos del servicio a mejorar” .....	241



# ÍNDICE DE GRÁFICOS

## Capítulo IV

Gráfico 4.1. Evolución de los subsidios a través del SISTAU – Período 2003-2012.....	159
--------------------------------------------------------------------------------------	-----

## Capítulo V

Gráfico 5.1. Evolución de cantidades indicador “frecuencia” .....	177
Gráfico 5.2. Evolución porcentual indicador “frecuencia” (1) .....	179
Gráfico 5.3. Evolución porcentual indicador “frecuencia” (2) .....	179
Gráfico 5.4. Curvas de regresión indicador “frecuencia” .....	181
Gráfico 5.5. Evolución de cantidades indicador “estado de los vehículos” .....	182
Gráfico 5.6. Evolución porcentual indicador “estado de los vehículos” (1) .....	183
Gráfico 5.7. Evolución porcentual indicador “estado de los vehículos” (2) .....	184
Gráfico 5.8. Curvas de regresión indicador “estado de los vehículos” .....	185
Gráfico 5.9. Evolución de cantidades indicador “limpieza de los vehículos” .....	186
Gráfico 5.10. Evolución porcentual indicador “limpieza de los vehículos” (1) .....	187
Gráfico 5.11. Evolución porcentual indicador “limpieza de los vehículos” (2) .....	188
Gráfico 5.12. Curvas de regresión indicador “limpieza de los vehículos” .....	189
Gráfico 5.13. Evolución de cantidades indicador “trato hacia el pasajero” .....	190
Gráfico 5.14. Evolución porcentual indicador “trato hacia el pasajero” (1) .....	191
Gráfico 5.15. Evolución porcentual indicador “trato hacia el pasajero” (2) .....	192
Gráfico 5.16. Curvas de regresión indicador “trato hacia el pasajero” .....	193
Gráfico 5.17. Evolución de cantidades indicador “velocidad de conducción” .....	194
Gráfico 5.18. Evolución porcentual indicador “velocidad de conducción” (1) .....	196
Gráfico 5.19. Evolución porcentual indicador “velocidad de conducción” (2) .....	196
Gráfico 5.20. Curvas de regresión indicador “velocidad de conducción” .....	197
Gráfico 5.21. Evolución de cantidades indicador “satisfacción con el servicio” .....	199
Gráfico 5.22. Evolución porcentual indicador “satisfacción con el servicio” (1) .....	200
Gráfico 5.23. Evolución porcentual indicador “satisfacción con el servicio” (2) .....	201
Gráfico 5.24. Curvas de regresión indicador “satisfacción con el servicio” .....	202
Gráfico 5.25. Evolución de cantidades indicador “frecuencia/puntualidad” .....	207

Gráfico 5.26. Evolución porcentual indicador “frecuencia/puntualidad” (1) .....	209
Gráfico 5.27. Evolución porcentual indicador “frecuencia/puntualidad” (2) .....	209
Gráfico 5.28. Curvas de regresión indicador “frecuencia/puntualidad” .....	210
Gráfico 5.29. Evolución de cantidades indicador “recorrido” .....	211
Gráfico 5.30. Evolución porcentual indicador “frecuencia/puntualidad” (1) .....	213
Gráfico 5.31. Evolución porcentual indicador “frecuencia/puntualidad” (2) .....	213
Gráfico 5.32. Curvas de regresión indicador “recorrido” .....	214
Gráfico 5.33. Evolución de cantidades indicador “vehículos” .....	216
Gráfico 5.34. Evolución porcentual indicador “vehículos” (1) .....	217
Gráfico 5.35. Evolución porcentual indicador “vehículos” (2) .....	218
Gráfico 5.36. Curvas de regresión indicador “vehículos” .....	219
Gráfico 5.37. Evolución de cantidades indicador “conductores” .....	220
Gráfico 5.38. Evolución porcentual indicador “conductores” (1) .....	222
Gráfico 5.39. Evolución porcentual indicador “conductores” (2) .....	222
Gráfico 5.40. Curvas de regresión indicador “conductores” .....	223
Gráfico 5.41. Evolución de cantidades indicador “otro” .....	224
Gráfico 5.42. Evolución porcentual indicador “otro” (1) .....	226
Gráfico 5.43. Evolución porcentual indicador “otro” (2) .....	226
Gráfico 5.44. Curvas de regresión indicador “otro” .....	227
Gráfico 5.45. Evolución de cantidades indicador “no sugiere mejoras” .....	228
Gráfico 5.46. Evolución porcentual indicador “no sugiere mejoras” (1) .....	230
Gráfico 5.47. Evolución porcentual indicador “no sugiere mejoras” (2) .....	230
Gráfico 5.48. Curvas de regresión indicador “no sugiere mejoras” .....	231

# ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

## Capítulo I

Ilustración 1.1 Mapa Provincia de Buenos Aires y Región Metropolitana de Buenos Aires (R.M.B.A.) .....	12
Ilustración 1.2. Mapa Región Metropolitana de Buenos Aires (R.M.B.A.) .....	13

## Capítulo III

Ilustración 3.1. Organigrama de la Agencia Provincial del Transporte.....	111
Ilustración 3.2. Organigrama de la Jefatura de Gabinete de Ministros.....	118





---

**POLITICAL SYSTEM OF THE PUBLIC PASSENGERS MOTOR TRANSPORT IN  
THE METROPOLITAN AREA OF BUENOS AIRES (M.A.B.A)  
PERIOD 2003 – 2015**

**ABSTRACT**

**Introduction**

We define as the object of study, the public passengers' motor transport of the metropolitan area of Buenos Aires or (M.A. B. A), which is formed by Ciudad Autónoma of Buenos Aires together with 40 jurisdictions, districts or towns of the province of Buenos Aires.

This region according to the latest data of the 2010<sup>1</sup> census, has a population of 14,839,026 inhabitants, which represents a 95% of the total population of the province of Buenos Aires, following with the data of the census mentioned before, it was of 15,625,084 inhabitants, but with the difference of being distributed on a 4.5% of the area, which apart from turning it into one of the most populated areas of the national territory, it is the area with the most movement of the country's public transportation.

**Questions and Justification of the research**

From the political point of view, the twelve years of the kirchnerista cycle (2003- 2015), have transformed into the most prolonged cycle exercised uninterruptedly. Within the democratic and contemporary history of the Argentine Republic, exceeding even the eleven years in power of Juan Domingo Peron, until his death in 1974<sup>2</sup>, which, for sure, will within the history and politics of the country mark many issues for debate and analysis from different points of view.

It is also interesting from the historical and political point of view, to connect this cycle with the political, economic and social crisis which took place in the country during the period of

---

<sup>1</sup> [www.indec.mecon.ar](http://www.indec.mecon.ar)

<sup>2</sup> First mandate (1946-1952) – Second mandate (1952-1955) – Third mandate (1973-1974)

---

2001 – 2002 with the aim of analysing how the Argentine Republic has recovered and rebuilt, and where the public motor transport of the M.A.B.A will be our object of study.

From the demographic point of view, the M.A.B.A area has around 40% of the total of the population of the country, but with less than the 0.4% of its area, so if we wanted to analyse its specific weight regarding the number of votes that it contributes with, every public politic oriented to the citizens of that area, will have a very important electoral impact for the national government, provincial government and from the Ciudad Autónoma of Buenos Aires government. It is typically said that those who have a good electoral performance in the area of M.A.B.A have great chances of bringing the triumph home' whereby it results on being a key geographical area for the study of public transport politics.

From the point of view of the political age selected, it is appropriate and a few months before its end, to correspond this study and to centre specially on the twelve – years political cycle of the kirchnerista government which was distributed into three mandates of the national government from 2003 to 2015, and hence, also the political cycles corresponding at a provincial level and Ciudad Autónoma of Buenos Aires, in the same period.

The question that will be used as the main question in this research, is the continuity of the public policies of passengers motor transport of national jurisdiction, that circulates in the metropolitan area of Buenos Aires, and specifically which ones have been the changes, who have caused them and why.

## **Set of objectives**

### **Main objective**

To analyse how the continuities and the breaking of the policies that the actors of the public motor transport system of national jurisdiction that circulates on the metropolitan area of Buenos Aires have been led, over the level of satisfaction with the service from the users.

---

## Specific Objectives

- 1) To analyse the nets of the actors of the public motor transport system of the metropolitan area of Buenos Aires, their objectives, interests, extent of influence, exchange of resources and information, throughout all the processes of politics, identifying and analysing the role and position of each, with the aim of blocking or pushing the politics performance.
- 2) To analyse the intergovernmental relationships between the actors of the different jurisdictions that are part of the transport system.
- 3) To analyse the positioning of the public motor transport issue within the state and the governmental agenda.
- 4) To analyse the decision making processes, the agreed rules and norms, the design of the policies and its implementation.
- 5) To know and to analyse the general impacts generated by the continuity of the a transport policies of the actors, over the degree of satisfaction with the service that the users have.

## Hypothesis

### Main Hypothesis

The continuity of the policies that the actors of the passengers public motor transport of the metropolitan area of Buenos Aires have led, have not had a positive impact on the service performance, owing to the fact that they have gone through breaking periods because of lack of agreement and with little performance of the intergovernmental relationships.

**Derivative hypothesis 1:** The national government has had a central position and of privilege within the net of actors, due to its great capacity and availability of resources.

---

**Derivative hypothesis 2:** The public motor transport issue has assumed, in certain moments, a relevant position within the public and governmental agenda.

**Derivative hypothesis 3:** The decision making and policies making processes have had moments of continuity as well as breaking moments.

**Derivative hypothesis 4:** The degree of satisfaction of the users with the transport service has had, during the time of analysis, a negative impact.

## **Results and Conclusions**

It has been seen and it has been deeply developed that the national government has had a permanent role of promoting actor within the net of actors, in the making of most of the many unsuccessful attempts of agreement with the governments of Ciudad de Buenos Aires and the province of Buenos Aires, as well as in the setting of fare policies and subsidies. Consequently due to what has been analysed, the central government had based the decision making in the higher generating capacity and administration of resources, thereupon meeting the first derivative hypothesis.

Subsequently, it could be observed that the passengers public motor transport issue has constantly been part of the governmental agenda and in many occasions within the public agenda.

The incorporation in the public agenda has been clearly identified during the terms of Cristina Fernandez de Kirchner, in moments of her Medias dispute because of the transfer of the underground, with the government leader of Ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri.

Regarding the inclusion in the agenda of the government it has been analysed that it has been present since 1973 on occasion of the first studies of the transport of the M.A.B.A until today, being outlined in the attempt of the 1998 ECOTAM or the METROBUS of 2009, thereupon meeting the second derivative hypothesis.

---

On the other hand, it could be observed the during the analysed period, there have been moments where there was continuity on the policies, such as the granting of subsidies to transport or the freezing of fares from 2002 to 2008, as well as the breaking periods during the many attempts of agreement to make a joint jurisdictional authority since 1980 or the breaking period which took place in 2012 between the national government and Ciudad Autónoma of Buenos Aires due to the transfer of the underground, thereupon meeting the third derivative hypothesis.

Seen what has been analysed in the surveys chapter, the general evolution between 2003 and 2015, of all the indicators of satisfaction of the users with the service, have a negative tendency, so it is also possible to affirm the meeting of the fourth derivative hypothesis.

To conclude, and already demonstrated the derivative hypothesis from the main hypothesis, we can also affirm that the periods of continuity and of breaking of the politics, where very little opportunities have been able to fulfil and remain through time and where the RIGS as well as the federal agreements have taken place in many occasions, they have not had an adequate result so as to favourably impact on the functioning of the service, thereupon meeting the main hypothesis.

---

**SISTEMA POLÍTICO DEL TRANSPORTE PÚBLICO AUTOMOTOR DE  
PASAJEROS EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A)  
PERÍODO 2003-2015**

## **RESUMEN**

### **Introducción**

Definimos como objeto de estudio al transporte público automotor de pasajeros de la región metropolitana de Buenos Aires o R.M.B.A., la cual está conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires junto con 40 jurisdicciones, partidos o municipios de la provincia de Buenos Aires.

Esta región según los últimos datos del censo del año 2010<sup>3</sup>, posee una población de 14.839.026 habitantes, lo que representa un 95 % de la población total de la provincia de Buenos Aires, que siguiendo con datos del mencionado censo, era de 15.625.084 habitantes, pero con la particularidad de estar distribuida en un 4,5 % de su superficie, la cual además de convertirla en una de las zonas más densamente pobladas del territorio nacional, es la región con mayor movimiento de transporte público del país.

### **Preguntas y justificación de la investigación**

Desde el punto de vista político, los doce años de ciclo kirchnerista (2003-2015), se han transformado en el más prolongado, ejercido de forma ininterrumpida, dentro de la historia contemporánea democrática de la República Argentina, superando inclusive hasta los once años en el poder de Juan Domingo Perón, hasta su muerte en 1974<sup>4</sup>, lo cual seguramente dejará marcado dentro de la historia y de la política del país, numerosas cuestiones para el debate y el análisis desde diferentes puntos de vista.

También resulta muy interesante desde el punto de vista histórico y político, enlazar y conectar este ciclo, con el de la crisis política, económica y social, acontecida en el país

---

<sup>3</sup> [www.indec.mecon.ar](http://www.indec.mecon.ar)

<sup>4</sup> Primer mandato (1946-1952) – Segundo mandato (1952-1955) – Tercer mandato (1973-1974)

---

durante el período 2001-2002, a fin de poder analizar de que manera la República Argentina se fue recuperando y reconstruyendo, y en donde el sistema de transporte público automotor de la R.M.B.A., será nuestro objeto de estudio.

Desde el punto de vista demográfico, la zona de la RMBA posee cerca del 40% del total de la población del país, pero con menos del 0,4 % de su superficie, con lo cual si quisiéramos analizar su peso específico respecto a la cantidad de votos que aporta, toda política pública orientada a los ciudadanos de esta zona, tendrá un impacto electoral más que importante para los gobiernos, nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Habitualmente se dice que quien logre tener un buen desempeño electoral en la región de la R.M.B.A. tiene grandes chances de alzarse con el triunfo<sup>5</sup>, con lo cual esta resulta una zona geográfica clave para el estudio de las políticas públicas de transporte.

Desde el punto de vista del tiempo político seleccionado, resulta adecuado y a pocos meses de su finalización, hacer coincidir este estudio y centrarnos fundamentalmente, en el ciclo político de doce años de gobierno kirchnerista, el cual estuvo distribuido en tres mandatos de gobierno nacional desde el año 2003 hasta el año 2015, y por ende, también en los ciclos políticos correspondientes a nivel provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en ese mismo período.

La pregunta que se va a utilizar como interrogante principal en esta investigación, es la continuidad en las políticas de transporte público automotor de pasajeros de jurisdicción nacional, que circula en el ámbito de la región metropolitana de Buenos Aires, y de forma específica, cuáles han sido los cambios, quiénes los han provocado y por qué.

## **Conjunto de Objetivos**

### **Objetivo General**

---

<sup>5</sup> <http://www.pagina12.com.ar> - “El peso de cada provincia en el padron” – 23 de octubre de 2005.

---

Analizar como han impactado las continuidades y las rupturas de las políticas, que han llevado adelante los actores del sistema de transporte público automotor de pasajeros de jurisdicción nacional, que circula en el ámbito de la región metropolitana de Buenos Aires, sobre el nivel de satisfacción con el servicio por parte de los usuarios.

### **Objetivos específicos**

- 1) Analizar las redes de actores del sistema de transporte público automotor de pasajeros de la región metropolitana de Buenos Aires, sus objetivos, intereses, grado de influencia, intercambio de recursos e información, a lo largo de todos los procesos de la política, identificando y analizando el papel y la posición de cada uno, de cara a bloquear o impulsar las actuaciones de la política
- 2) Analizar las relaciones intergubernamentales entre los actores de las diferentes jurisdicciones que intervienen en el sistema de transporte.
- 3) Analizar el posicionamiento del tema del transporte público automotor, dentro de la agenda pública y gubernamental.
- 4) Analizar los procesos de toma de decisiones, las reglas y normas acordadas, diseño de las políticas y su implementación.
- 5) Conocer y analizar los impactos generados por la continuidad de las políticas de transporte de los actores, sobre el grado de satisfacción con el servicio que tienen los usuarios.

### **Hipótesis**

#### **Hipótesis principal**

La continuidad de las políticas que han llevado adelante los actores del sistema del transporte público automotor de pasajeros de la región metropolitana de Buenos Aires, no han



---

impactado favorablemente sobre el funcionamiento del servicio, debido a que las mismas han transitado por períodos de ruptura por falta de acuerdo y con escaso funcionamiento de las relaciones intergubernamentales.

**Hipótesis derivada 1:** El gobierno nacional ha ocupado una posición central y de privilegio dentro de la red de actores, debido a su mayor capacidad y disponibilidad de recursos.

**Hipótesis derivada 2:** El tema del transporte público automotor, ha ocupado en determinados momentos, una posición relevante dentro de la agenda pública y gubernamental.

**Hipótesis derivada 3:** Los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas, han tenido momentos de continuidad y momentos de ruptura.

**Hipótesis derivada 4:** El grado de satisfacción de los usuarios con el servicio de transporte, ha tenido en gran parte de la serie temporal a analizar, un impacto negativo.

### **Resultados y Conclusiones**

Se ha visto y desarrollado en profundidad, que el gobierno nacional ha ocupado permanentemente un rol de actor promotor dentro de la red de actores, tanto en la generación de la mayoría de los numerosos intentos fallidos de acuerdos con los gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires, como de la fijación de políticas tarifarias y de subsidios. Por lo que se ha analizado, el gobierno central ha basado la toma de decisiones su mayor capacidad de generación y administración de los recursos , cumpléndose entonces la primera hipótesis derivada.

Posteriormente, también se ha podido observar que el tema de transporte público automotor de pasajeros, ha estado permanentemente formando parte a través de las últimas décadas de la agenda gubernamental, y en numerosas de esas ocasiones también dentro de la agenda pública

---

La inclusión dentro de la agenda pública, se ha podido detectar con mayor claridad durante los mandatos de Cristina Fernández de Kirchner, en momentos de su disputa mediática por el traspaso de los subtes, con el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri.

En cuanto a la inclusión dentro de la agenda de gobierno, se ha analizado que ha estado presente desde 1973 en ocasión de los primeros estudios sobre el transporte en la R.M.B.A. hasta la actualidad, destacándose los intentos del ECOTAM de 1998 o por el Metrobus, de 2009, cumpléndose entonces la segunda hipótesis derivada.

Por otro lado, se ha podido observar que durante el período analizado, han transcurrido momentos en donde existieron momentos de continuidad de políticas, como por ejemplo en cuanto al otorgamiento de los subsidios al transporte, o de congelamiento de tarifas desde el año 2000 hasta el 2008, como así también períodos de ruptura durante los innumerables intentos de acuerdos por crear una autoridad jurisdiccional común desde el año 1980, o del período de ruptura acontecido en el año 2012 entre el gobierno nacional y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en ocasión del traspaso de los subtes, cumpléndose entonces la tercera hipótesis derivada.

Visto lo analizado en el capítulo específico de encuestas, la evolución generalizada entre el año 2003 y 2015, de todos los indicadores de satisfacción de los usuarios con el servicio, son con tendencia negativa, por lo cual también se puede afirmar el cumplimiento de la cuarta hipótesis derivada.

Por último, y ya demostradas las cuatro hipótesis derivadas de la principal, podemos afirmar también que los períodos de continuidades y rupturas de las políticas, en donde en muy pocas oportunidades se han podido llevar acuerdos que se pudieran concretar y perdurar en el tiempo, y en donde tanto las RIGS como los acuerdos federales, se han llevado en diversas ocasiones, no han brindado el resultado suficiente como para poder impactar favorablemente sobre el funcionamiento del servicio, cumpléndose por lo tanto la hipótesis principal.

# CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

## 1.1. OBJETO DE ESTUDIO

Definimos como objeto de estudio al transporte público automotor de pasajeros de la región metropolitana de Buenos Aires o R.M.B.A., la cual está conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires junto con 40 jurisdicciones, partidos o municipios de la provincia de Buenos Aires.

Esta región según los últimos datos del censo del año 2010<sup>6</sup>, posee una población de 14.839.026 habitantes, lo que representa un 95 % de la población total de la provincia de Buenos Aires, que siguiendo con datos del mencionado censo, era de 15.625.084 habitantes, pero con la particularidad de estar distribuida en un 4,5 % de su superficie, la cual además de convertirla en una de las zonas más densamente pobladas del territorio nacional, es la región con mayor movimiento de transporte público del país.

Vale aclarar que dentro de la R.M.B.A., se encuentra el A.M.B.A. o área metropolitana de Buenos Aires, conformada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, junto con 24 jurisdicciones de las 40 que integran el R.M.B.A.

Para situarnos geográficamente y tener dimensión de lo expuesto, a continuación se muestran las imágenes en donde se puede visualizar el área comprendida por la R.M.B.A., dentro de la provincia de Buenos Aires.

---

<sup>6</sup> [www.indec.mecon.ar](http://www.indec.mecon.ar)

## CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

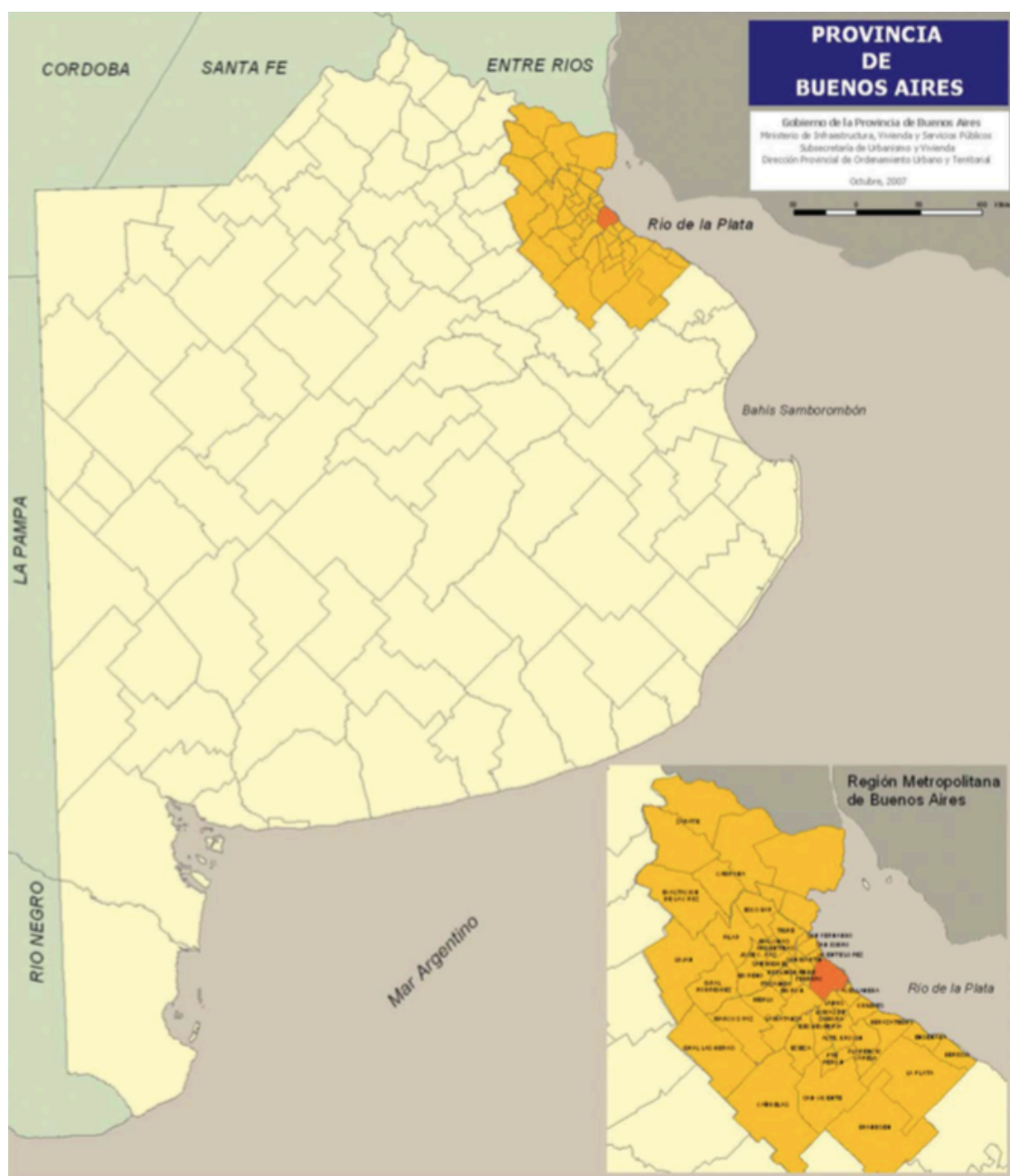


Ilustración 1.1 Mapa Provincia de Buenos Aires y Región Metropolitana de Buenos Aires (R.M.B.A.)

Fuente: Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires<sup>7</sup>

<sup>7</sup> <http://www.mosp.gba.gov.ar/sitios/urbanoter/ofmetro/mapasgeo.php>

## CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

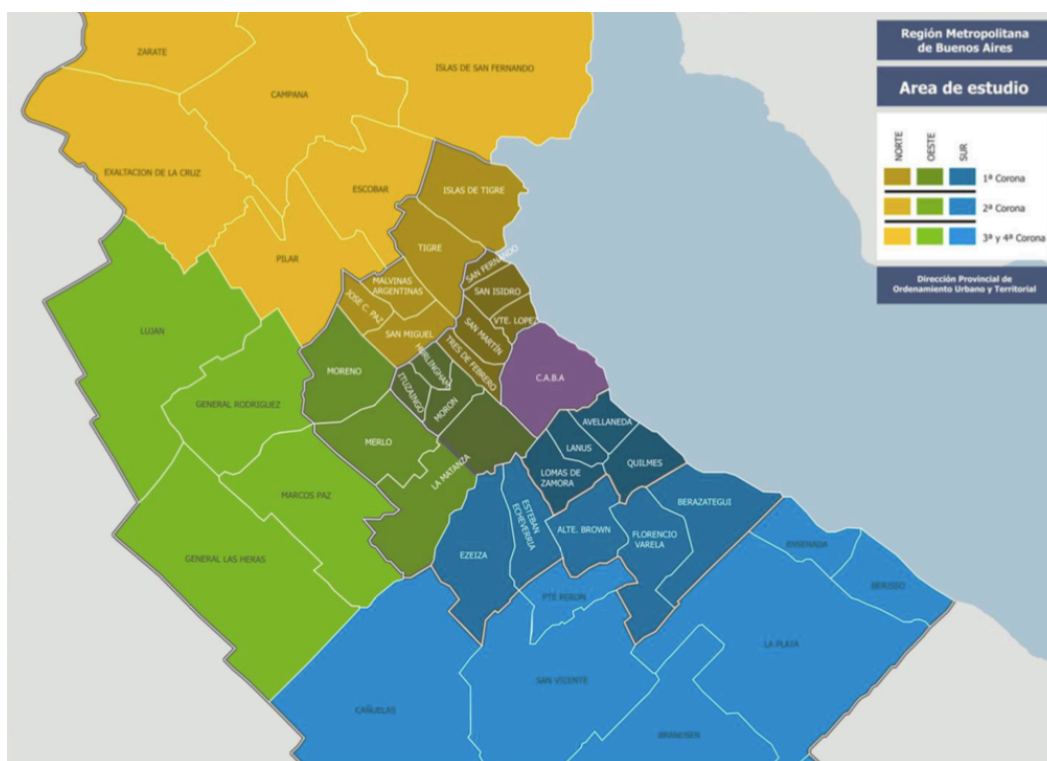


Ilustración 1.2. Mapa Región Metropolitana de Buenos Aires (R.M.B.A.)

Fuente: Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires <sup>8</sup>

Para tener una información más completa referida a que partidos o jurisdicciones conforman cada una de las áreas, se las detalla en la siguiente tabla:

<sup>8</sup> <http://www.mosp.gba.gov.ar/sitios/urbanoter/ofmetro/mapasgeo.php>

## CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

		Jurisdicciones que conforman cada una de las regiones	
		RMBA	AMBA
		Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Jurisdicciones de la provincia de Buenos Aires	1	Almirante Brown	Almirante Brown
	2	Avellaneda	Avellaneda
	3	Berazategui	Berazategui
	4	Berisso	
	5	Brandsen	
	6	Campana	
	7	Cañuelas	
	8	Ensenada	
	9	Escobar	
	10	Esteban Echeverría	Esteban Echeverría
	11	Exaltación de la Cruz	
	12	Ezeiza	Ezeiza
	13	Florencio Varela	Florencio Varela
	14	General Rodríguez	
	15	General San Martín	General San Martín
	16	General Las Heras	
	17	Hurlingham	Hurlingham
	18	Ituzaingó	Ituzaingó
	19	José C. Paz	José C. Paz
	20	La Matanza	La Matanza
	21	La Plata	
	22	Lanús	Lanús
	23	Lomas de Zamora	Lomas de Zamora
	24	Luján	
	25	Malvinas Argentinas	Malvinas Argentinas
	26	Marcos Paz	
	27	Merlo	Merlo
	28	Moreno	Moreno
	29	Morón	Morón
	30	Pilar	
	31	Presidente Perón	
	32	Quilmes	Quilmes
	33	San Fernando	San Fernando
	34	San Isidro	San Isidro
	35	San Miguel	San Miguel
	36	San Vicente	
	37	Tigre	Tigre
	38	Tres de Febrero	Tres de Febrero
	39	Vicente López	Vicente López
	40	Zárate	

Tabla 1.1. Jurisdicciones integrantes de la R.M.B.A.

## CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

En cuanto a los datos de superficie, población, y densidad por habitante, se muestran a las diferentes jurisdicciones en el siguiente cuadro comparativo.

<b>Datos demográficos y territoriales clasificados por zona</b>			
<b>Zona</b>	<b>Población</b>	<b>Densidad (hab/km<sup>2</sup>)</b>	<b>Superficie (km<sup>2</sup>)</b>
República Argentina	40.117.096	10,7	3.761.274
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	2.890.151	14.450,80	200
Provincia de Buenos Aires	15.625.084	51,2	304.907
24 partidos de la Provincia de Buenos Aires que integran el A.M.B.A.	9.916.715	2.694,80	3.680
40 partidos de la Provincia de Buenos Aires que integran el A.M.B.A.	11.948.875	870,27	13.730
AMBA (Ciudad Autónoma de Buenos Aires + 24 partidos)	12.806.866	3300,74	3880
<b>RMBA (Ciudad Autónoma de Buenos Aires + 40 partidos)</b>	<b>14.839.026</b>	<b>1065,26</b>	<b>13.930</b>

Tabla 1.2. Datos demográficos y territoriales clasificados por zona

También resulta útil como para tener idea del peso específico de la R.M.B.A., respecto al resto de las jurisdicciones, visualizar los datos en forma de porcentaje, según el siguiente cuadro:

<b>Zona</b>	<b>Porcentaje de la RMBA respecto al resto de las jurisdicciones</b>	
	<b>Población</b>	<b>Superficie</b>
República Argentina	37%	0,37%
Provincia de Buenos Aires	95%	4,50%
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	513%	6960%

Tabla 1.3. Porcentaje de la R.M.B.A. comparado con el resto de las Jurisdicciones

### 1.2. PREGUNTAS Y JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Desde el punto de vista político, los doce años de ciclo kirchnerista (2003-2015), se han transformado en el más prolongado, ejercido de forma ininterrumpida, dentro de la historia contemporánea democrática de la República Argentina, superando inclusive hasta los once años en el poder de Juan Domingo Perón, hasta su muerte en 1974<sup>9</sup>, lo cual seguramente dejará marcado dentro de la historia y de la política del país, numerosas cuestiones para el debate y el análisis desde diferentes puntos de vista.

También resulta muy interesante desde el punto de vista histórico y político, enlazar y conectar este ciclo, con el de la crisis política, económica y social acontecida en el país durante el período 2001-2002, a fin de poder analizar de qué manera la República Argentina se fue recuperando y reconstruyendo, y en donde el sistema de transporte público automotor de la R.M.B.A., será nuestro objeto de estudio.

Desde el punto de vista demográfico, como hemos expuesto, la zona de la RMBA posee cerca del 40% del total de la población del país, pero con menos del 0,4 % de su superficie, con lo cual si quisiéramos analizar su peso específico respecto a la cantidad de votos que aporta, toda política pública orientada a los ciudadanos de esta zona, tendrá un impacto electoral más que importante para los gobiernos, nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Habitualmente se dice que quien logre tener un buen desempeño electoral en la región de la R.M.B.A. tiene grandes chances de alzarse con el triunfo<sup>10</sup>, con lo cual esta resulta una zona geográfica clave para el estudio de las políticas públicas de transporte.

Desde el punto de vista del tiempo político seleccionado, resulta adecuado y a pocos meses de su finalización, hacer coincidir este estudio y centrarnos fundamentalmente, en el ciclo político de doce años de gobierno kirchnerista, el cual estuvo distribuido en tres mandatos de gobierno nacional desde el año 2003 hasta el año 2015, y por ende también en los ciclos políticos correspondientes a nivel provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en ese mismo período.

---

<sup>9</sup> Primer mandato (1946-1952) – Segundo mandato (1952-1955) – Tercer mandato (1973-1974)

<sup>10</sup> <http://www.pagina12.com.ar> - “El peso de cada provincia en el padron” – 23 de octubre de 2005.



La pregunta que se va a utilizar como interrogante principal en esta investigación, es la continuidad en las políticas de transporte público automotor de pasajeros de jurisdicción nacional, que circula en el ámbito de la región metropolitana de Buenos Aires, y de forma específica, cuáles han sido los cambios, quiénes los han provocado y por qué.

Posteriormente y teniendo en cuenta además, que en la región metropolitana tienen participación más de una jurisdicción, resulta útil como derivado de nuestra pregunta principal, conocer cómo se ha desarrollado la coordinación intergubernamental, qué posición ha ocupado tanto en la agenda pública como gubernamental el tema del transporte público automotor, cuáles han sido los intereses, posiciones y redes de los diferentes actores a lo largo del tiempo, cómo se han llevado a cabo los procesos de toma de decisiones, el diseño de las políticas y su implementación.

Por último y para poder conocer el resultado y el impacto que han tenido estas políticas sobre el sistema de transporte público automotor, tendríamos que indagar y analizar el grado de satisfacción que han tenido los usuarios sobre el funcionamiento del servicio, durante los últimos años.

### **1.3. CONJUNTO DE OBJETIVOS**

#### **1.3.1 Objetivo General**

Analizar cómo han impactado las continuidades y las rupturas de las políticas que han llevado adelante los actores del sistema de transporte público automotor de pasajeros de jurisdicción nacional que circula en el ámbito de la región metropolitana de Buenos Aires, sobre el nivel de satisfacción con el servicio por parte de los usuarios.

##### **1.3.1.1. Objetivos específicos**

- 1) Analizar las redes de actores del sistema de transporte público automotor de pasajeros de la región metropolitana de Buenos Aires, sus objetivos,

intereses, grado de influencia, intercambio de recursos e información, a lo largo de todos los procesos de la política, identificando y analizando el papel y la posición de cada uno, de cara a bloquear o impulsar las actuaciones de la política.

- 2) Analizar las relaciones intergubernamentales entre los actores de las diferentes jurisdicciones que intervienen en el sistema de transporte.
- 3) Analizar el posicionamiento del tema del transporte público automotor dentro de la agenda pública y gubernamental.
- 4) Analizar los procesos de toma de decisiones, las reglas y normas acordadas, diseño de las políticas y su implementación.
- 5) Conocer y analizar los impactos generados por la continuidad de las políticas de transporte de los actores, sobre el grado de satisfacción con el servicio que tienen los usuarios.

### **1.4. HIPÓTESIS**

#### **1.4.1. Hipótesis principal**

La continuidad de las políticas que han llevado adelante los actores del sistema del transporte público automotor de pasajeros de la región metropolitana de Buenos Aires, no han impactado favorablemente sobre el funcionamiento del servicio, debido a que las mismas han transitado por períodos de ruptura por falta de acuerdo, y con escaso funcionamiento de las relaciones intergubernamentales.

##### **1.4.1.1. Hipótesis derivadas**

**Hipótesis derivada 1:** El gobierno nacional, ha ocupado una posición central y de privilegio dentro de la red de actores, debido a su mayor capacidad y disponibilidad de los recursos.

**Hipótesis derivada 2:** El tema del transporte público automotor, ha ocupado en determinados momentos, una posición relevante dentro de la agenda pública y gubernamental.

**Hipótesis derivada 3:** Los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas, han tenido momentos de continuidad y momentos de ruptura.

**Hipótesis derivada 4:** El grado de satisfacción de los usuarios con el servicio de transporte, ha tenido en gran parte de la serie temporal a analizar, un impacto negativo.

### 1.5. TIPO DE INVESTIGACIÓN

En cuanto al punto de vista del alcance el trabajo se encuadra bajo la categoría de estudio de caso descriptivo y explicativo. Se utiliza el método comparado, tanto de datos cualitativos como cuantitativos, de forma diacrónica. Analizaremos series temporales de datos estadísticos de las últimas décadas, y también datos cualitativos, referentes a expertos, hemerografía, legislación, acuerdos, pactos y normas de contratación, etc.

Excepto las consultas y entrevistas a expertos y responsables del servicio, que son fuentes primarias, el resto de las fuentes utilizadas son secundarias: legislación y normativa, acuerdos y pactos entre instituciones públicas, los datos de los concursos de externalización de servicios, los presupuestos y datos contables, la revisión de la hemerografía, la bibliografía y los abundantes datos de encuestas de satisfacción de los usuarios.

En cuanto a los datos a obtener, se encuadra bajo las categorías bibliográfico y de campo.

### 1.6. DEFINICIÓN Y OPERACIONALIZACIÓN DE LAS VARIABLES

#### 1.6.1. Definición de variables

Para esta investigación, se diseñó el siguiente esquema y definición de variables:

**Variable independiente:** En nuestro caso, vamos a tomar como variable independiente, a la continuidad y la ruptura de políticas que han llevado adelante los actores del sistema político del transporte público automotor de pasajeros de la región metropolitana de Buenos Aires.

**Variable dependiente:** El funcionamiento del servicio de transporte público automotor de pasajeros de la región metropolitana de Buenos Aires.

#### 1.6.2. Operacionalización de las variables

##### 1.6.2.1. Variable independiente

**Definición conceptual:** La continuidad y la ruptura de políticas, que han llevado adelante, los actores del sistema político del transporte público automotor de pasajeros de la región metropolitana de Buenos Aires.

**Definición operacional:** Conjunto de políticas llevadas a cabo por los integrantes del sistema político del transporte, sobre el transporte público automotor de pasajeros de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

##### 1.6.2.1.1. Indicadores de la variable independiente

Para la medición de la variable independiente, vamos a utilizar los siguientes indicadores de carácter cualitativo.

- ✓ Nivel de acuerdos políticos alcanzados mediante la utilización de las RIGS.

- ✓ Nivel de continuidad en las políticas de tarifas.
- ✓ Nivel de continuidad en las políticas de subsidios.
- ✓ Nivel de continuidad en las políticas de control.
- ✓ Nivel de coordinación federal alcanzado entre las jurisdicciones.
- ✓ Nivel de aplicación de recursos al sistema de transporte.
- ✓ Nivel ocupado por el transporte público automotor en la agenda gubernamental.
- ✓ Disponibilidad de legislación adecuada y su aplicación.

### **1.6.2.2. Variable dependiente**

**Definición conceptual:** El funcionamiento del servicio de transporte público automotor de pasajeros, de la región metropolitana de Buenos Aires.

**Definición operacional:** Conjunto de impactos sobre el funcionamiento del servicio de transporte público automotor de pasajeros, de la región metropolitana de Buenos Aires.

#### **1.6.2.2.1. Indicadores de la variable dependiente**

Para la medición de la variable dependiente, vamos a utilizar los siguientes indicadores de carácter cuantitativo.

Variable dependiente	Dimensión	Indicador
	"Funcionamiento del servicio"	Frecuencia Estado de los vehículos Limpieza de los vehículos Trato hacia el pasajero Velocidad de conducción Satisfacción con el servicio
	"Aspectos del servicio a mejorar"	Frecuencia/puntualidad Recorrido Vehículos Conductores Otro No sugiere mejoras

Tabla 1.4. Dimensiones de la variable dependiente

## 1.7. FUENTES Y DATOS

Se ha pasado revista a la legislación nacional, provincial, leyes, decretos, resoluciones de los diversos organismos y niveles de gobierno, como así también, una pormenorizada búsqueda en las publicaciones de los boletines oficiales.

Para analizar el posicionamiento del tema del transporte público, se han consultado y realizado búsquedas en los principales medios de prensa, boletines, gacetillas de prensa, sitios web de los diferentes organismos públicos involucrados, sobre información referida a los actos de gobierno. Se han podido recabar y obtener por ejemplo, numerosos discursos tanto de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, como del jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ing. Mauricio Macri, en especial los correspondientes a las etapas en donde se desarrollaba el punto más álgido del conflicto de intereses por el traspaso de los subterráneos desde la órbita nacional, al de la Ciudad de Buenos Aires. A través de esta

actividad, se pudo ir armando, detectando y deduciendo por ejemplo, buena parte del armado del mapa de actores, a fin de ir conociendo sus intereses.

### 1.8. METODOLOGÍA

#### 1.8.1. Procesamiento de encuestas

Para el desarrollo y análisis de la variable dependiente, se utilizaron las bases de datos de las encuestas de satisfacción de usuario, para el período 2003-2015, aportadas al autor, por la gerencia de calidad de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (C.N.R.T.), organismo oficial dependiente de la Secretaría de Transportes de la Nación, encargado entre otras cosas, del control del funcionamiento del servicio de transporte de las líneas de transporte de jurisdicción nacional. Es importante señalar, que los tamaños de las muestras anuales sobre las cuales se realizaron los análisis, partieron desde un piso de 7671 casos (año 2014), hasta los 10.626 casos (año 2007).

Encuestas de Satisfacción de usuarios Tamaño de las muestras distribuidas por año	
Año	Cantidad
2003	8446
2004	9435
2005	9547
2006	7671
2007	10626
2008	10123
2009	9529
2010	9370
2011	9209
2012	8445
2013	9065
2014	8140
2015	10507

Tabla 1.5. Tamaño muestras de las encuestas

Del universo de preguntas que incluía la encuesta diseñada por la gerencia de calidad de dicho Organismo, se descartaron aquellas que estaban referidas a datos de tipo demográfico<sup>11</sup>, o de frecuencia y motivo del viaje, por no considerarse que aportaran información importante para esta investigación. Por otro lado, sí se incluyeron aquellas que estaban directamente relacionadas con la opinión sobre el funcionamiento del servicio, y sobre los aspectos del servicio a mejorar, ambas utilizadas como dimensiones para este estudio.

A lo largo del tiempo, y a través de los trece años del período estudiado, se utilizaron cinco modelos de encuestas diferentes<sup>12</sup>. Durante el año 2003 hasta el año 2014, se utilizaron cuatro de estas cuatro versiones, pero cuyas modificaciones o actualizaciones, no influyeron sobre las preguntas seleccionadas para esta investigación. A partir del año 2015, la gerencia de calidad, toma la decisión de realizar una modificación respecto a la modalidad de recolectar la información, adoptando clasificar la toma de datos por seis corredores: Ciudad de Buenos Aires, norte, noroeste, sur, sudeste y sudoeste. Junto con esta decisión, también se eliminó en su totalidad la dimensión “aspectos del servicio a mejorar”, y los indicadores “velocidad de conducción” y “satisfacción con el servicio”, correspondientes a la dimensión “opinión funcionamiento del servicio. Por lo tanto, en aquellos casos y debido a lo comentado anteriormente, no existían datos de esos indicadores para el año 2015, por lo cual se realizó una proyección de datos, utilizando como parámetro para cada pregunta, la curva de regresión que tuviera el mayor valor de  $R^2$ , para el período 2003-2014. De esta manera, se pudieron completar los datos correspondientes a la serie temporal 2003-2015, de las dimensiones “funcionamiento del servicio” y “aspectos del servicio a mejorar”.

Ante mi consulta a la gerencia respecto del por qué de estos cambios, la respuesta obtenida por parte de uno de los colaboradores, fue que la valoración de los indicadores eliminados, podían deducirse de las respuestas obtenidas por los indicadores existentes.

Otra de las modificaciones sufridas en el 2015, pero que reviste un impacto menor para esta investigación, fue el reemplazo del indicador “trato hacia el pasajero”, por el indicador “comportamiento del conductor”, los cuales en esta investigación, fueron tratados como

---

<sup>11</sup> Tales como sexo, edad o tipo de instrucción.

<sup>12</sup> Adjuntadas como anexo.



equivalentes. En este caso en particular, las mismas fuentes de la gerencia me comentaron que el indicador “trato hacia el pasajero” resulta más específico que “comportamiento del conductor”, ya que con este último se pueden tomar en cuenta otros aspectos más generales, tales como, el trato hacia terceros, forma de conducir o el respeto a las normas de tránsito, por ejemplo.

Tal como se ha referenciado anteriormente, los datos de los indicadores del año 2015, correspondientes a “velocidad de conducción” y “satisfacción con el servicio”, surgieron a consecuencia de proyecciones estadísticas realizadas por el autor. Misma situación acontece para la totalidad de los indicadores del año 2015, correspondientes a la dimensión “aspectos del servicio a mejorar”.

Una vez completados los cuadros de ambas dimensiones, conteniendo cada una de estas, seis indicadores, la primera parte del procesamiento, comenzó con la realización de un análisis temporal de cada indicador, tomando en cuenta la cantidad de respuestas y su porcentaje respecto al total de las mismas, para el período comprendido entre el año 2003 y 2015. Resulta válido aclarar que en aquellas preguntas donde se utilizó una escala tipo Likert con cinco niveles<sup>13</sup>, se tomaron en cuenta como respuesta válida a las opiniones “muy bueno” y “bueno”, descartándose las opiniones “regular”, “malo” y “no sabe/no contesta”.

A través de este primer estudio, se logró visualizar en la serie temporal analizada, el comportamiento de los distintos indicadores, incluyendo tendencias a nivel general y particular.

Junto con este análisis, también se procedió a realizar un estudio descriptivo de los resultados obtenidos de la serie analizada, obteniéndose los máximos, mínimos, media, y desviación estándar para cada una de los indicadores.

Posteriormente, se realizó un análisis de regresión, cuyo objetivo fue poder encontrar aquella función más representativa del comportamiento de cada indicador.

---

<sup>13</sup> Muy bueno, bueno, regular, malo, no sabe/no contesta.

Por último, se procedió a profundizar este análisis, realizando un estudio de regresión multivariante, para indagar sobre cuáles eran los indicadores con mayor peso relativo o influencia, sobre cada dimensión.

En el caso de la dimensión “funcionamiento del servicio”, se tomó como variable dependiente al indicador “satisfacción con el servicio”, y como independientes, al resto de los indicadores, realizando a su vez diferentes combinaciones.

Por otro lado, en cuanto a la dimensión “aspectos del servicio a mejorar”, se tomó como variable dependiente al indicador “no sugiere mejoras”, y como independientes, al resto de los indicadores, realizando también diferentes combinaciones.

## **CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO**

### **2.1. ESTADO DE LA CUESTIÓN**

#### **2.1.1. Introducción**

En este apartado, trataremos de ir mencionando y comentando las bases teóricas sobre la cual se apoya esta tesis, tratando en cierta forma, de ir justificando la elección de las distintas ideas y teorías, en relación a la temática abordada.

Tal cual lo que se desprende de las preguntas de investigación, objetivos, e hipótesis, vamos a tratar de analizar la continuidad de las políticas de transporte de la región metropolitana de Buenos Aires, a lo largo del ciclo político kirchnerista. Dado que esta área, es sobre todo una definición geográfica, sin gobierno propio hasta el momento, y en donde interactúan con diferentes intereses e intercambio de recursos, actores de distintas jurisdicciones, resulta apropiado direccionar la investigación tomando los fundamentos teóricos de la teoría de redes, y de relaciones intergubernamentales (RIGS).

En relación a los autores seleccionados para el desarrollo de estos temas, vamos a seguir para la temática de redes, los conceptos de autores tales como Zurbriggen (2003), Klijn (1998), Marsh (1997), Börzel (1997), John (1999) y Scharpf (1978).

En cuanto al enfoque de RIGS, vamos a utilizar los lineamientos de Agranoff (1991), Deil Wright (1988), Morata (1991), Scharpf (1981), y Cameron (2000).

Dentro del desarrollo de ambos enfoques, y dado que la República Argentina es un gobierno de carácter federal, también va a resultar necesario tomar conceptos sobre esta temática y sobre todo en nuestro caso, a la coordinación desarrollada dentro de los sistemas federales, siguiendo en este caso a autores como Elazar (1990), Linz (1999), Colino (2003), Watts (2006), Covarrubias (2007), Crick (2001), Garnier (2000), como así también, Pressman y Wildavsky (1998).

En cuanto al desarrollo de la fase de políticas, su diseño y el proceso de toma de decisiones, tomando en cuenta la manera en que se ha ido desenvolviendo la política en los últimos tiempos en la Argentina, y debido a los períodos de ruptura, consideramos que aunque conceptualmente sean opuestos, los modelos que más se ajustan a los hechos en algunos momentos han sido por un lado el del incrementalismo de Lindblom, y en otros momentos, el modelo de bote de basura de Cohen y March, asociado también con el modelo de corrientes múltiples de Kingdon.

Otro de los puntos mencionados tanto en la problemática a tratar como en los objetivos, es el de la agenda pública y gubernamental, en donde se tomarán conceptos de Elder y Cobb (1984), Jones (1984), Bañón y Carrillo (1997), y Cobb y Ross (1976).

También para poder analizar las redes, será necesario poder detectar a los actores y principalmente sus roles dentro de la red, con lo cual nos inclinaremos en adoptar los conceptos de Subirats (2008), y principalmente los expuestos por Dente y Subirats (2014), en reciente publicación.

Resulta necesario también por cierto, incluir el concepto de problemas dentro de las políticas públicas, por lo cual se expondrán diferentes definiciones al respecto, tomando los conceptos de lo que se entiende por problemas dentro de las políticas públicas, de autores tales como Aguilar Villanueva (1993, 1992), Elder y Coob (1984), Bañón y Carrillo (1997), Wildavsky (1979), Kingdon (1984), y May (1981).

Comenzaremos entonces tratando de introducirnos en la temática de redes, el cual lo hemos definido como el enfoque principal de este trabajo.

### **2.1.2. Redes en Políticas Públicas**

Debido a que en los últimos tiempos la toma de decisiones ha cobrado una gran importancia y complejidad, se ha comenzado a utilizar el término “policy networks”, cuando se quiere señalar la acción de interconexión entre los diferentes actores entre sí. En un momento

determinado, estas interacciones pueden generar vínculos parcialmente institucionalizados, que eliminan los límites entre el Estado y la sociedad, siendo esta red, la encargada de fusionar lo público y lo privado (John, 1999, citado en Zurbriggen, 2003:1).

Resulta oportuno señalar que en la literatura americana y británica, el término “policy networks”, es concebido como un modelo de intermediación de intereses, mientras que en la literatura europea, es concebida como una forma específica de “governance”, reconociendo que las políticas públicas, se manifiestan a través de la interacción entre actores públicos y privados, asumiendo que el Estado, no es el actor dominante en los procesos de elaboración e implementación de políticas (Zurbriggen, 2003:2-9).

Las diferentes escuelas que debaten sobre el tema, están de acuerdo en la existencia de las redes, y de su rol de conexión entre actores públicos y privados en el campo político (Zurbriggen, 2003:1).

El concepto de redes en el análisis de procesos de política pública, surgió a mediados de la década del setenta y principios de la del ochenta. Scharpf, ya se mostraba crítico respecto a la idea de un único tomador de decisiones, afirmando que “es poco creíble, sino imposible, que una política pública de cualquier importancia, pueda resultar del proceso de decisión de cualquier único actor individual. La formación e implementación de una política, son inevitablemente, el resultado de la interacción entre actores separados con intereses, metas y estrategias divorciados” (Scharpf, 1978:346, citado en Klijn, 1998:10), en donde el análisis político, debe orientarse hacia la red inter-organizacional en la cual se hacen las políticas.

Scharpf, estableció que una red consta de una gran cantidad de relaciones entre actores, y la definió como “el conjunto de vínculos directos e indirectos definidos por relaciones mutuas de dependencia” (Scharpf, 1978:362, citado en Klijn, 1998:33). Las redes son estructuras políticas que favorecen y simplifican los resultados de las políticas, pero no los determinan.

Dentro de las características de las mismas, podemos mencionar algunas, tales como las cerradas o las abiertas.

## CAPITULO II: MARCO TEORICO

---

Las redes cerradas son las comunidades políticas, las cuales tienen un número acotado de integrantes estables, y su acceso resulta altamente restringido. Este tipo de red, se encuentra dominada por intereses específicos de naturaleza económica y profesional (Zurbriggen, 2003:4).

Las redes abiertas o redes de asuntos, contienen un amplio número de integrantes, que poseen una serie de contactos variables tanto en intensidad como en frecuencia, y con un consenso limitado en cuanto a los problemas y soluciones (Zurbriggen, 2003:5).

Podemos además, mencionar otras características importantes que se pueden observar en las redes de políticas públicas, tales como que existen debido a interdependencias entre los actores, se componen de una diversidad de actores que poseen sus propias metas, y generalmente son relaciones de comportamiento estable en el tiempo.

Los procesos políticos en las redes son imprevisibles y complejos, ya que no solo están involucrados muchos actores, sino que sus preferencias cambiarán a través de la interacción. Por lo tanto, y debido a la existencia de actores con distintas estrategias y objetivos, estos no podrán conocer de antemano, cuáles serán los probables resultados a obtener, como así también aquellos objetivos con los que se podrán encontrar durante el proceso (Klijn, 1998:34-36).

Es usual asumir que aquellos actores que ocupan una posición central en la red, se ubican en una mejor posición para lograr sus objetivos, ya que cuentan con mayor cantidad de información y mejores posibilidades para movilizar sus recursos.

El análisis de redes, puede dar una explicación acerca de quien hace la política y de que manera, pero no puede dar respuesta sobre el motivo por el cual ciertos actores ocupan una posición de privilegio y sobre el motivo de sus intereses (Marsh, 1997:298, citado en Zurbriggen, 2003:6).

Las redes son estructuras no permanentes, en las cuales los agentes que las operan, las interpretan, las construyen y las van adaptando y reconstruyendo, en función de las decisiones

estratégicas de los propios agentes dentro de la estructura, respondiendo tanto a factores endógenos como exógenos a la misma.

Para poder analizar la red, es importante identificar a los actores, conocer cuáles son los objetivos y grado de influencia de los agentes de la red, como así también la manera en que se producen los procesos de intercambio de recursos e información entre los actores situados en ella (Zurbriggen, 2003:7).

Por último, las redes son presentadas como la solución a los problemas de coordinación en las sociedades modernas, tal como señala Börzel: “en un entorno dinámico y crecientemente complejo, donde la coordinación jerárquica tiende a dificultarse si no a imposibilitarse, y la potencia de la desregulación está limitado debido a los problemas de fallos de mercado, la gobernación se hace da vez más factible sólo en los policy networks, proveyendo una estructura para la coordinación horizontal eficiente de los intereses y las acciones de los actores corporativos públicos y privados, mutuamente dependientes de sus recursos” (Börzel, 1997:15, citado en Zurbriggen, 2003:10).

### **2.1.3. Relaciones intergubernamentales (R.I.G.)**

Por otro lado, el concepto de las denominadas relaciones intergubernamentales o R.I.G., podemos encontrarlo en la definición propuesta por William Anderson, y a las cuales las describe como “un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación” (Anderson, 1960:3, citado en Agranoff, 1991:179).

Resulta interesante también indagar sobre las opiniones de Wright, al señalar algunas características propias de las R.I.G., tales como que las R.I.G. “trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas”, e incluyen además “una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el local, entre el nivel intermedio y el local y entre las distintas unidades de gobierno local” (Wright, 1988:15, citado en Agranoff 1991:182). Resalta también la importancia del valor humano dentro del gobierno, sosteniendo

que “no existen relaciones entre gobiernos, únicamente se dan relaciones entre las personas que dirigen las distintas unidades de gobierno” (Wright, 1988:17, citado en Agranoff, 1991:182-183).

Para Francesc Morata, las R.I.G. representan son un factor constitutivo de la mayoría de las políticas públicas, señalando además que:

*“el mérito principal del análisis de las RIG, reside en haber integrado el pluralismo institucional y territorial en el estudio de los procesos de decisión y ejecución de las políticas públicas, con objeto de analizar el papel de los distintos actores públicos y privados, sus interacciones y los mecanismos formales o informales de articulación existentes” (Morata 1991:154)*

Para Dente, por medio de las R.I.G., se genera un tipo de variable que puede explicar los resultados de políticas diferentes, a pesar de la presencia de actores y de intereses, no siempre coincidentes (Dente, 1985, citado en Morata, 1991:154).

En cuanto a los procesos de decisión desarrollados dentro de un contexto de R.I.G., estos pueden ser considerados como de regulación del conflicto, y de formación del consenso (Scharpf, 1981, citado en Morata 1991:159).

Si por alguna situación en particular, no se llegara a un acuerdo al momento de la toma de decisión, por parte de los actores principales, ni existiese ningún mecanismo de imposición coactiva, el proceso queda paralizado. La probabilidad de destrabar el conflicto, va a depender de la existencia de diversas opciones políticas posibles, de acuerdo a la distribución del poder y de los intereses de los actores, tales como el poder de veto, o a través de las compensaciones, por ejemplo. Como afirma Morata (1991:160), “la regulación del conflicto consiste en eliminar su causa, o en impedir que se manifieste durante el proceso decisorio”.

Para David Cameron, las R.I.G. “tienen lugar en el punto de encuentro entre lo que la constitución dispone y lo que la realidad práctica del país exige” (Cameron, 2000).



El grado de centralización o descentralización, generalmente debido a la evolución de circunstancias históricas y políticas, más que lo formalmente expresado en su constitución, es otra de las cuestiones que poseen una gran influencia sobre las R.I.G., ya que tal como afirma Cameron (2000), “a menudo, el grado de centralización o descentralización, determina el equilibrio de poder entre los dos planos de gobierno, y por ello, el comportamiento de los principales actores y las relaciones entre ellos”. En cuanto a los factores institucionales y constitucionales, en nuestro caso, estamos en presencia de un sistema presidencialista.

Las RIG pueden ser utilizadas no solamente para compartir información entre los diferentes gobiernos, o como medio de consulta para el reajuste de políticas entre actores, sino también como medio concreto para la toma de decisiones. Además, pueden ejercerse de manera hermética y a puertas cerradas ante la sociedad, sin brindarle mayores informaciones, o bien mediante procesos abiertos ante los ojos de esta, exponiéndolas por lo tanto, a la opinión pública.

Resulta útil señalar que las relaciones intergubernamentales, se pueden realizar a través de mecanismos formales o informales, aunque todas deben cumplir con la misma función general, que es la de gestionar el punto de contacto entre los gobiernos.

### **2.1.4. Coordinación en sistemas federales de gobierno**

Antes de introducirnos en la coordinación en los sistemas federales, comenzaremos esbozando algunos conceptos sobre lo que entendemos por estos tipos de sistemas de gobierno.

Elazar se refiere al federalismo como fórmula política, al considerarlo “como un tipo de orden político inspirado por unos principios políticos que subrayan la primacía de la negociación y la coordinación entre diversos centros de decisión en el ejercicio del poder, acentuando el valor de la dispersión de los centros de poder, como medio para salvaguardar las libertades individuales y locales (Elazar, 1990, citado en Colino, 2003:392).

En opinión de Juan Linz, el federalismo es entendido por aquel sistema “en el que algunos asuntos están dentro de la competencia exclusiva de ciertas unidades locales (provincias o

Estados), que están constitucionalmente más allá del alcance de la autoridad del gobierno nacional, y donde otros asuntos, están constitucionalmente fuera del alcance de la autoridad de las unidades menores” (Linz, 1999:8).

En opinión de Watts, el entramado institucional federal “se basa en el principio de separación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, con mecanismos propios de la forma de gobierno presidencial, que suponen la habilitación de diversas fórmulas de equilibrio y control mutuo” (Watts, 2006:118).

En el caso de la República Argentina, el país se organiza bajo una estructura constitucional basada en la división de poderes entre el gobierno central o nacional, y los estados miembros, denominados provincias. Este esquema constitucional sin embargo, va más allá de una división de poderes, ya que implica que toda la estructura del gobierno se asienta sobre una base no centralizada.

Los países federales poseen como característica general, la no centralización. Esto quiere decir que el poder se subdivide entre los distintos centros, en lugar de estar concentrado en un único centro, cuya existencia y autoridad está garantizada por la constitución nacional, (Elazar, 1990:58).

Resulta oportuno aclarar que en opinión de Elazar, la no centralización y la descentralización, no son sinónimos, aunque este último término, también se utilice para describir sistemas federales. Sobre esto, aclara que el concepto de descentralización, supone la existencia de un gobierno central, que puede asignar áreas o funciones, según considere conveniente, con lo cual en estos tipos de sistemas, la distribución el poder es materia de gracia, y no de derecho (Elazar 1990:59), Watts en cambio (2006:185), utiliza ambos términos de manera indistinta.

Juan Linz (1999:8), se refiere al federalismo como un modo específico de organización del Estado, en donde se debe poner especial atención en no confundirlo con la descentralización de la autoridad y de la administración, asimilables a la de un Estado unitario, y el cual no necesariamente deberá tener que ser altamente centralizado. Su administración puede estar muy descentralizada en gobiernos regionales, provinciales o locales.

Siguiendo a Watts, se debe diferenciar por un lado entre lo que significa la descentralización del poder, esto es, a las competencias ejercidas en cada nivel de gobierno, y por otro, a la descentralización del proceso de adopción de decisiones a nivel federal, o sea, el papel mostrado por la unidad de gobierno, para el desempeño de tales tareas (Watts, 2006:186).

En opinión de Colino (2003:369), “existen formas que se proclaman federales o territorialmente plurales sin serlo realmente en ninguna dimensión relevante, y que en muchos casos se diferencian entre sí más que de los unitarios”.

Posiblemente sea una tarea que se nos dificulte, poder encontrar algún indicador que nos permita medir adecuadamente el nivel de descentralización y el grado de autonomía de un proceso de toma de decisiones descentralizado en un sistema político. Entre esos posibles indicadores, podríamos incorporar la descentralización, a los ámbitos legislativo, administrativo y financiero (Watts, 2006:186-189). En cuanto a la descentralización de tipo legislativo, la atribución formal de competencias legislativas, por parte de la Constitución, es uno de los principales indicadores de la descentralización del poder. Si nos referimos a la descentralización administrativa, pueden estar establecidas tanto constitucionalmente como así también, relacionándolo con las RIGS tratadas en este trabajo, llevarse a cabo a través de acuerdos intergubernamentales. En cuanto a la descentralización financiera, los gastos federales, tomando en cuenta a las transferencias como porcentaje de todo el gasto público, tanto federal, provincial o local, y los subsidios, pueden ser presentados como un indicador de la centralización o descentralización del gasto público. La manera en que el gobierno utiliza su poder de gasto o de caja, para influir en ámbitos competenciales constitucionalmente atribuidos a otros niveles de gobierno, puede tomarse también para conocer el grado de autonomía del sistema político.

Pasando entonces a la temática de la coordinación en sistemas federales propiamente dicha, para Covarrubias (2007:12), es básicamente un asunto de nivel multiorganizacional y de sentido político, entendiendo a la política bajo el criterio que Crick la interpreta, es decir como una actividad que posibilita la gobernación a través de la conciliación de intereses disímiles dentro de un determinado territorio, lo que “permite que los distintos tipos de

poderes dentro de una comunidad establezcan un nivel razonable de tolerancia y apoyo mutuos” (Crick, 2001:33, citado en Covarrubias, 2007:12).

En opinión de Garnier, si bien la coordinación tiene un alto componente técnico, supone algo más, ya que también se trata es de coordinar las políticas de manera tal, que de que se puedan integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno, dentro de una sola visión de conjunto, y con una clara perspectiva de largo plazo” (Garnier, 2000:15, citado en Covarrubias, 2007:12).

Es necesario poder entender la improbabilidad que diferentes acciones tomadas por diferentes niveles de gobierno, en especial si las mismas están relacionadas con la prestación de servicios públicos, se pretendan llevar a cabo por separado o de manera independiente unas de las otras, ya que “el hecho de que niveles de gobierno distintos, participen en la atención a una misma población, asentada en un mismo territorio, hace necesaria la coordinación” (Covarrubias, 2007:12).

Para Pressman y Wildavsky (1998:227,citado en Covarrubias, 2007:17) “ninguna frase, expresa una queja tan frecuente en contra del gobierno, como aquella que se refiere a la falta de coordinación, y ninguna sugerencia es más común, como la que señala que lo que necesita es más coordinación”. Lo que parece desprenderse de estos términos, es la complejidad alcanzada por los aparatos administrativos en términos de ineficiencia, redundancia, y conflicto. Los conceptos que pueden asociarse a la coordinación, son interdependencia, cooperación, colaboración y sinergia.

A medida que desde la administración central, aumentan la transferencia de funciones y recursos hacia los gobiernos locales, las demandas de coordinación se acrecientan, y las relaciones entre los espacios de gobierno, tienden a ser más interdependientes, acentuándose de este modo, cuestiones tales como coexistencia de autonomías, políticas y metodologías de acción.

La coordinación tiene que ser tomada como una actividad compleja de características políticas, que suele ser invocada frecuentemente para maximizar esfuerzos y minimizar costos

en pos del logro de metas comunes, y que está relacionada, no solo con la gestión de interdependencias entre los distintos ámbitos de la actividad de gobierno, sino también con las que cada uno de ellos mantenga con la sociedad, o con organismos de carácter internacional (Covarrubias, 2007:24-25).

### **2.1.5. Modelo incremental de Lindblom**

Este modelo, presentado por Charles E. Lindblom, plantea una brillante justificación de la toma de decisiones en política, proponiendo el método de "salir del paso", o bien, el procedimiento de realizar cambios incrementales basados en la experiencia pasada, con el fin de llegar a políticas de acuerdo (Yehezkel Dror, 1964:255).

Es también conocido como “modelo incremental”, "método de las comparaciones sucesivas", o "método de atacar los problemas por las ramas", en clara oposición al modelo racional, cuya propuesta consiste en ir a la raíz de los problemas, y al que Lindblom lo considera como una aproximación teórica de poca utilidad para la formulación de políticas públicas, debido a la impracticabilidad real de poder recolectar la vasta cantidad de información que requieren sus supuestos.

Para contrastar su modelo contra el del modelo racional, Lindblom (1979:231) afirma que:

*“ninguna persona, comité o equipo de investigación, aun con todos los recursos de la computación electrónica moderna, pueden ser exhaustivos en el análisis de un problema complejo. Están en juego demasiados valores, demasiadas opciones posibles, demasiadas consecuencias a las que hay que seguir la pista en un futuro incierto. Lo más que podemos hacer es lograr el análisis parcial o, en palabras de Herbert Simon, una racionalidad limitada (Simon,1957:231)”.*

Conectando la política y este modelo, Lindblom aclara que "una política no es algo que acontece de una vez por todas. Es algo que se rehace sin cesar. Elaborar una política, es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones" (Lindblom, 1959:49).

Para Goodin y Waldner, el incrementalismo es una estrategia de decisión, basada en una intervención incremental, que mediante previa observación, se conoce cuáles serán los resultados a obtener, a la que califican como de estrategia de decisión no reflexiva y en donde “el decisor emprende lentos y pequeños cambios” , ya que “mientras el decisor común, al enfrentar una información nueva siente la obligación de tratar de entenderla, el incrementalista, sólo necesita responder reactivamente a ella” (Goodin y Waldner, 1979:284-285).

Estos coinciden con Lindblom en cuanto a que en el incrementalismo "se puede adaptar a la ausencia de teorías, es una manera de sostenerse sin teoría cuando es necesario" (Goodin y Waldner, 1979:285). Esta afirmación podría suponer entonces que en algunas oportunidades, los decisores, trabajan sin utilizar teoría alguna, a la manera incrementalista.

Para Aguilar Villanueva, corregir, ajustar y adaptar la última política en un área específica de problemas, disminuye la probabilidad de error, pero aquellos inevitables que existan podrán ser rápidamente absorbidos y contrabalanceados por los grupos de interés afectados, que como "perros guardianes", como los llama Lindblom, “alzarán la voz, cuestionarán y obligarán al gobierno a reparar y compensar los daños, deteniendo o revisando sus políticas” (Aguilar Villanueva, 1992:52).

En ausencia de un estudio sobre las consecuencias que podrían desatar las decisiones, lo realmente racional para un gobierno, continúa Aguilar Villanueva, es “corregir limitada y sucesivamente sus pasadas decisiones incorrectas, así como fortalecer y generalizar sus pasos exitosos” y en donde “el incrementalismo, es en el fondo, una estrategia de aprendizaje colectivo en la solución de los problemas públicos” (Aguilar Villanueva, 1992:52).

Citando entonces a Lindblom (1980:53):

*“decir que la interacción es una alternativa al análisis no es algo sencillo a primera vista... Las interacciones por sí mismas frecuentemente resuelven o aminoran los problemas. Las interacciones establecen o hacen las políticas. En tanto en el proceso de solución de problemas y de elaboración de políticas, las interacciones*

*son una alternativa al análisis. Pueden siempre reemplazar al análisis y pueden con frecuencia lograr soluciones en donde falla el análisis".*

Si bien la interacción política puede sustituir al análisis, también lo necesita, ya que este resulta de gran utilidad en el control y persuasión de las negociaciones políticas (Aguilar Villanueva, 1992:54).

Relacionándolo con el sistema democrático, Lindblom agrega que “las democracias cambian sus políticas casi siempre a través de ajustes incrementales. No se mueven a grandes saltos” (Lindblom 1959:215).

El incrementalismo como modelo de decisión política y de análisis, fue criticado por ser considerado una renuncia a la racionalidad en la toma de decisiones públicas, y una “legitimación conservadora del balance de poder existente en una sociedad” (Aguilar Villanueva, 1992:51).

Ante esto, Lindblom responde que “no es por disentir de ellos que yo sostengo que salir del paso o el incrementalismo como se le llama más comúnmente, es y debe ser el método usual de la toma de decisiones en política. Mi posición se debe, más bien, al hecho de que normalmente no son posibles ni la revolución, ni el cambio político drástico, ni siquiera grandes pasos, planeados con todo cuidado” (Lindblom, 1979:227).

Lindblom define al incrementalismo “como un patrón de comportamiento político”, en donde la política ocurre a pequeños pasos, y el incrementalismo varía sólo en grados, con independencia del método de análisis, y agregando que “más aún, el incrementalismo en política no es en principio, ir despacio, moverse con lentitud. Por lo tanto, no es necesariamente, una táctica de conservadurismo”....”los pasos incrementales se pueden dar rápidamente porque sólo son incrementales” (Lindblom, 1979:237-238).

Por otro lado, y en contraposición a este modelo, Yehezkel Dror (1964), indica que el cambio incremental por comparaciones sucesivas limitadas, no es el método más adecuado para la toma de decisiones, excepto que se puedan cumplir condiciones tales como que los resultados

de las políticas actuales sean satisfactorias, tanto para los decisores como para los sectores sociales afectados por la medida, a fin que se pueda considerar que los cambios marginales, aportarán una tasa aceptable de mejora en los resultados de las políticas, poca variación en la naturaleza de los problemas, y además contar con disponibilidad de medios para atender los problemas. En cambio, cuando los resultados de las políticas pasadas, no fueron los esperados, “es preferible asumir los riesgos que implica tomar rumbos radicalmente nuevos” (Yehezkel Dror ,1964:256-257).

En definitiva, este método tiende a reducir la complejidad que puede llegar a tener un problema, restringiendo su universo de alternativas potenciales de solución, limitando las comparaciones entre las diferentes políticas, y considerando solamente aquellas que ofrezcan ventajas marginales respecto de la situación que se pretende cambiar.

Pasaremos a continuación a describir los aspectos generales del modelo de cubo de basura de Cohen y March.

### **2.1.6. Modelo bote de basura**

Para poder encuadrar el proceso de toma de decisiones, Cohen (Cohen y March, 1974) y March (March y Olson, 1976) propusieron el denominado modelo bote de basura o garbage can model, resultando de gran utilidad para poder comprender el funcionamiento general del proceso de formación de la agenda. Este modelo, indica que las decisiones son vistas como el resultado de una confluencia de cuatro corrientes relativamente independientes, identificadas como personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección.

Estas decisiones son vistas como el resultado de intersecciones aleatorias entre los elementos de estas cuatro corrientes, pero la formación de la agenda en pocas oportunidades se da de manera tan casual y natural como lo indica este modelo, ya que generalmente su formación está afectada por un conjunto cambiante de actores que entran y salen en función de los diferentes temas que tienen que atender, dejando de lado momentáneamente algunos otros.



Por un lado existen problemas que necesitan atención y no la reciben, y por otro también existen soluciones en busca de problemas a resolver (Elder y Cobb, 1984:82).

En opinión de Elder y Cobb, estas organizaciones funcionan a modo de anarquías organizadas, siendo imprecisas, desordenadas y cambiantes, en donde los procedimientos no son bien entendidos por los miembros de la organización. Se actúa con participación fluida, con diversos grados de motivación y compromiso, en base a la intuición, pragmatismo, analogía, y prueba y error.

Todo esto hace que el proceso decisorio sea cambiante y hasta caprichoso, de ahí la semejanza a un bote de basura o papelera en donde los participantes arrojan varios tipos de problemas y soluciones, a medida que los generan (Cobb y Elder, 1972, citado en Aguilar Villanueva, 1993:38).

Por otro lado, Kingdon (1984), hace una analogía entre las oportunidades de elección del modelo cubo de basura, con las ventanas que dirigen los lanzamientos al espacio de su modelo de corrientes múltiples, denominadas ventanas de las políticas, indicando que "estas ventanas son oportunidades para hacer avanzar ciertas iniciativas, pero se presentan y permanecen abiertas, sólo durante periodos cortos. Si los participantes no son capaces de aprovechar las oportunidades, tienen que esperar hasta una nueva oportunidad".

Pasaremos ahora a describir los conceptos más importantes derivados de este modelo, en la teoría de corrientes múltiples de Kingdon.

### **2.1.7. Modelo de corrientes múltiples**

Este modelo formulado por John Kingdon, adapta el modelo de comportamiento organizacional denominado "bote de basura", desarrollado por Cohen, March y Olsen (1972), el cual nos muestra un estilo caótico de toma de decisiones públicas, las cuales adoptan la forma de anarquías organizadas. Bajo esta perspectiva, se mezclan dosis de racionalismo e incrementalismo, pero que sin embargo adopta una posición de rechazo a ambos enfoques, para explicar el proceso de toma de decisiones políticas (Paz, Giménez y Roig, 2010:63).

Varios son los interrogantes a los que Kingdon se propone dar respuesta tales como, cuáles son los motivos por los cuales los actores políticos seleccionan determinados temas y desechan otros, o conocer las razones por las cuales una iniciativa se transforma en política pública, y otras no.

En definitiva, lo que Kingdon desea conocer son las razones por lo que un tema determinado, se incorpora a la agenda gubernamental. Surge entonces a partir de aquí, y como una derivación de la agenda gubernamental, la llamada agenda de decisión, definida como “el listado de problemas dentro de la agenda del gobierno, que han llegado a una situación en que los poderes públicos, deben o pueden tomar una decisión” (Paz et al,2010:64).

La justificación de lo anterior, está basado en la generación de una dinámica de corrientes múltiples formada por etapas complejas, actividades y situaciones que ligadas, causan que un determinado tema sea calificado como problema público, y que por lo tanto demande de la acción pública.

A partir de aquí el fundamento del modelo propuesto, supone la existencia de tres procesos, corrientes o streams, que en cierto momento confluyen y permiten que ese problema público pueda ser atendido y que existan alternativas de solución posibles o viables (Paz et al., 2010:64).

Kingdon adapta este modelo a los resultados de las políticas del gobierno federal de Estados Unidos, sobre estas organizaciones denominadas anarquías organizadas y caracterizadas por la ambigüedad.

En estas estructuras, la participación de sus integrantes es fluida, pero con alta rotación de sus miembros, ya que legisladores, burócratas y especialmente funcionarios de alto rango, entran y salen de la estructura, pasando de trabajar en el Estado, al ámbito privado y viceversa. Por otro lado emerge un estado de confusión, ya que los participantes varían de una decisión a otra, y muchas veces la gente no sabe lo que quiere. Bajo estas condiciones, las teorías basadas en el comportamiento racional, son de aplicabilidad limitada, ya que debido a esta ambigüedad, no es posible conocerse de manera adecuada los problemas, siendo su definición

vaga y cambiante, con lo cual poder encontrarle alternativas de solución, resulta una tarea altamente improbable (Zahariadis, 2010:71).

Resulta esencial en esta situación, visualizar quien presta atención a que y en que momento; asimismo en estos casos, el tiempo juega un rol fundamental, ya que es un recurso único e irremplazable, cuya oferta es totalmente inelástica, y tal como afirma Peter Drucker “no importa cuán alta sea la demanda, su oferta no aumentará. No tiene precio ni curva de utilidad marginal” (Drucker, 1985:26, citado en Zahariadis, 2010:72). Como la mayor preocupación de los responsables de toma de decisiones, sean diseñadores de políticas, gerentes o funcionarios de primera línea, es la de administrar el tiempo de manera efectiva, más que de administrar las tareas, resulta entonces razonable “buscar un enfoque que le conceda importancia al tiempo más que a la racionalidad” (Drucker, 1985, Mackenzie 1997, citado en Zahariadis, 2010:72).

La estructura del modelo está basado en una corriente de problemas, una corriente de la política, una corriente de las políticas públicas, una ventana de oportunidad política y en los emprendedores de políticas.

Pasaremos a describir brevemente cada uno de estos cinco elementos.

La corriente de problemas es el proceso de construcción y reconocimiento social de los mismos, en donde muchos de ellos compiten por captar la atención de los actores políticos más influyentes, pero en donde solo algunos de ellos podrán ser atendidos, y otros serán rechazados, o hasta inclusive ignorados (Paz, et al.,2010:65).

Por otro lado, la corriente de la política, contiene elementos tales como el ánimo nacional, campañas de los grupos de presión y la rotación administrativa o legislativa. El concepto de ánimo nacional está referido a que si bien una cantidad significativa de personas puede seguir una determinada línea de pensamiento, este puede llegar a mudar debido a circunstancias que alteren su estado de ánimo. Esta situación suele ser advertida por los funcionarios a través de encuestas de opinión pública, los cuales pueden utilizar sus resultados para salir a resaltar determinados puntos de la agenda a favor o en contra.

Por otra parte, los políticos también interpretan el apoyo de los grupos de presión como un indicador de consenso de su desempeño.

En cuanto a la rotación administrativa o legislativa, la misma posee una influencia considerable al momento de marcar el rumbo de las decisiones políticas del gobierno. Tal situación podría generarse a raíz de un cambio de ministro del gabinete, o bien debido a la renovación de orientación política de legisladores, como consecuencia de las elecciones (Zahariadis, 2010:78).

En cuanto a la corriente de las políticas públicas, esta incluye un conjunto de ideas que compiten para ganar la aceptación en las redes de políticas públicas, y que pueden brindar soluciones a los problemas públicos. Estas ideas son generadas a través de actores especializados en determinadas áreas de la política y difundidas en audiencias, artículos, sesiones parlamentarias, entre distintos canales de divulgación. Algunas de estas ideas sobreviven la etapa inicial sin sufrir modificaciones, y otras se combinan con otras propuestas, o bien desaparecen (Paz, et al., 2010:66-67, Zahariadis, 2010:77). Los criterios de selección, incluyen además de la viabilidad técnica, una coherencia con los valores de la comunidad.

En relación a los emprendedores de políticas, estos son actores corporativos que intentan unir las tres corrientes. Resulta necesario aclarar además que estos no son simples actores que tratan de defender determinadas alternativas de solución, sino más bien “son intermediarios del poder y manipuladores de preferencias problemáticas y tecnologías poco claras” (Zahariadis, 2010:79).

En cuanto las ventanas de oportunidad se abren, los emprendedores deben aprovechar esta situación para dar comienzo a su acción, ya que de otra manera perderían esta chance, teniendo que esperar entonces hasta la próxima oportunidad. Resulta útil remarcar que las probabilidades para que una política sea aceptada, se incrementan cuando las tres corrientes se unen bajo un mismo propósito.

Los emprendedores deben ser hábiles y perseverantes para poder encontrar políticos que se encuentren dispuestos para atender sus ideas, resultando los más exitosos aquellos que obtengan el mayor acceso a los formuladores de políticas y que cuenten con mayor cantidad de recursos (Zahariadis, 2010:79-80).

La ventana de oportunidad política, hace referencia al momento en que se manifiesta una situación favorable para que determinados problemas, reciban la atención de los poderes públicos, de manera tal que los promotores de la iniciativa puedan transformarla en política (Paz, et al.,2010:69).

Las elecciones se realizan cuando las tres corrientes se unen en momentos críticos, a los cuales Kingdon denomina ventanas de oportunidad política y las define como breves “oportunidades para que los defensores de las propuestas impulsen sus soluciones favoritas, o inciten la atención a sus problemas especiales” (Kingdon, 1995:65).

La ventana de oportunidad se abre por un breve período, a raíz de movimientos en la corriente de la política y en la corriente de problemas.

Como posibles causas de la primera de las corrientes, estas pueden ser motivadas por la alternancia política del gobierno o cambio de clima político, debido a elecciones por ejemplo. Con respecto a la segunda, la ventana de oportunidad se abre cuando un nuevo problema emerge con una fuerza tal, que logra captar la atención de los actores políticos más relevantes, tal como un accidente o un acontecimiento inesperado de la naturaleza. Esta situación generará una crisis, que pondrá de manifiesto y al descubierto algunos procedimientos que se venían desarrollando hasta ese momento, y que marcará un punto de inflexión hacia adelante (Paz, et al., 2010:69).

Retomando lo que Kingdon señala respecto a la necesidad de conocer las razones por las cuales un determinado tema se incorpora a la agenda gubernamental, a continuación se expondrán algunos conceptos sobre la definición de la agenda.

### 2.1.8. Diseño de la agenda, definición de problemas y actores

Por formación de la agenda, puede entenderse al proceso a través del cual ciertos temas llegan a captar el interés del gobierno, con posibilidades de convertirse en asuntos de política pública (Elder y Cobb, 1984:77), o también siguiendo a Aguilar Villanueva (1993:29) “al conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción”.

Resulta necesario resaltar que por lo general, los gobiernos siempre tienen más asuntos por atender que tiempo para considerarlos, con lo cual su capacidad de atención les resultará limitada. Además, los problemas de políticas públicas no asoman de antemano, sino que surgen como resultado de definiciones políticas. Pocas son las situaciones en que los hechos resulten claros, y si así lo fueran, estarán siempre sujetos a diferentes interpretaciones (Elder y Cobb, 1984: 77), o como indica Wildavsky "los problemas son elaboraciones de los hombres. Siempre existen concepciones múltiples... no hay problemas definidos de manera única" (Wildavsky, 1979, citado en Elder y Cobb, 1984:77).

Entendemos por problema, al conjunto de procesos mediante los cuales una temática en cuestión, ya incluida en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, e inclusive cuantificada por los interesados, o como definen Elder y Cobb, “los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad” (Elder y Cobb, 1984:77).

Como existe la posibilidad de que existan una serie de alternativas respecto de un problema, lo que se pone de manifiesto en el proceso de formación de la agenda, no es sólo la selección de los problemas, sino también su definición, las cuales sirven para afirmar una concepción particular de la realidad.

Históricamente, los analistas no le daban gran relevancia a esta fase, apuntando su atención sobre la búsqueda y valoración de las alternativas de solución. Existía la creencia que los problemas se los podían definir objetivamente, que los mismos existían, estaban ahí, y que se

los podían reconocer con facilidad. La dificultad se limitaba a lo sumo, a ciertos aspectos técnicos para lograr encuadrarlos, clasificarlos, y cuantificarlos.

La realidad muestra que por el contrario, los problemas no existen, y que además son definidos subjetivamente e interesadamente por los emprendedores de políticas. Actores distintos, entenderán el problema planteado de manera diferente, dejando plasmado en sus definiciones, sus propios intereses y valores.

Es importante remarcar entonces que la primera tarea del analista de políticas en esta etapa, es identificar a los actores con algún tipo de intereses en el problema, reconstruyendo sus definiciones, y la manera en que ven el problema. Por lo tanto la definición del problema es como vemos ante todo una cuestión política, decidiendo a quién se tiene en cuenta y hasta donde (Bañón y Carrillo, 1997:5).

Sí se considera de manera secuencial y cronológica el proceso de la política, se pasa a la etapa de definición del problema, luego que el tema en cuestión ha sido calificado de público y aceptado en la agenda de gobierno. Pero más allá de esto, se podría establecer que ambas etapas son interdependientes (Aguilar Villanueva, 1993:51).

La frase “quien define es quien decide” es una máxima para explicar que los grupos sociales o gubernamentales que han tenido la capacidad de ofrecer el planteamiento y la definición aceptable de la cuestión, son los que efectivamente influyen en la decisión.

Siguiendo esta línea, es importante conocer quién es quién en la definición del problema, ya que resulta de gran interés político y administrativo, por cuanto permite saber quiénes son los que tienen una influencia decisoria determinante en una cierta área de asuntos, y saber si su influencia se basa en algún tipo de información, conocimiento, habilidad profesional, o en base a su peso político y económico, independientemente de cualquier información objetiva o racional (Aguilar Villanueva, 1993:52).

Gusfield (1981, citado en Subirats 2008:129) realiza una diferenciación entre los llamados “problemas sociales” y los denominados “problemas públicos”, aclarando que no todos los

problemas de carácter social se convierten obligatoriamente en problemas públicos, es decir, de ser susceptibles a controversia política. Señala también que los problemas públicos, son considerados como una continuación de los problemas sociales, en tanto una vez surgidos desde la sociedad civil, logran ser tenidos en cuenta y debatidos dentro del seno de un espacio político-administrativo emergente. En este sentido, podemos afirmar que la definición de un problema como público, es claramente una decisión política, o dicho de otro modo, un problema se convierte en público, luego de ser incluido en la agenda política.

Como observa Wildavsky (1979, citado en Elder y Cobb, 1984:94), "los problemas se definen por soluciones hipotéticas, la formulación del problema y la solución propuesta forman parte de la misma hipótesis", o tal como señala Aguilar Villanueva, "la formulación del problema no es el primer paso sino el último del análisis. No se trata de resolver problemas, sino de crear los problemas", remarcando por otro lado que no debe volverse al camino común tantas veces transitado, de recibir el problema previamente definido, ya sea por políticos, opinión pública o grupos de interés, por ejemplo (Aguilar Villanueva, 1992:70).

Para poder resolver esta situación, señala Aguilar Villanueva, citando Wildavsky, es necesario invertir el orden, o sea que el análisis debe "encontrar un problema sobre el que se pueda y se deba hacer algo", "crear problemas que puedan ser resueltos", y "que los decisores sean capaces de tratar con las variables que tienen bajo su control y en el tiempo disponible" (Wildavsky, 1979, citado en Aguilar Villanueva, 1992:70).

"Si los recursos excedieran nuestros deseos, no habría ni necesidades ni problemas (públicos o privados), ni mucho menos necesidad del análisis" (Aguilar Villanueva, 1992:70).

Como indican Elder y Cobb (1984:94), "si la definición de un problema no comporta una solución factible, tampoco suscita una atención seria como problema de política pública", y más adelante agregan que "un problema será tomado seriamente en consideración, sólo si los costos anticipados de su solución son realistas y aceptables, dentro del contexto de los recursos públicos previsibles y actualmente disponibles".



En tanto Kingdon indica “a pesar del dicho de que no es posible encontrar la respuesta hasta que no se haya formulado bien la pregunta, muchas veces no se sabe en qué consiste la pregunta hasta que se tiene la respuesta” (Kingdon, 1984, citado en Elder y Cobb, 1984:96).

Los problemas públicos no son independientes de las valoraciones y de las perspectivas de los ciudadanos y sus organizaciones. Se ponen de manifiesto en el momento que ciertos acontecimientos se relacionan con determinados valores que le son propios a los integrantes de esa sociedad. “no hay problemas en sí, no existen objetivamente. Son construcciones sociales políticas de la realidad” (Aguilar Villanueva 1993:57).

Los problemas se plantean y se estructuran de manera que tengan una respuesta. La solución forma parte de la misma definición del problema. Resulta inviable la formulación de problemas irresolubles. Por lo tanto definir un problema significa entonces crear el problema. Siguiendo a Wildavsky “el análisis de políticas consiste en crear problemas que los decisores pueden tratar conforme a las variables que tienen bajo control y al tiempo que disponen” (1979, citado en Aguilar Villanueva 1993:60).

Ocurre a menudo que numerosos problemas públicos al final de su construcción, poseen una estructura imprecisa, lo que le dificulta al gobierno cómo resolverlo, y hasta conocer si sus acciones han servido como para poder solucionarlo.

Retomando el tema de la agenda, y siguiendo la opinión de Cobb y Elder (1972, citado en Aguilar Villanueva, 1993:34), para que un tema determinado pueda tener acceso a la agenda, necesariamente debe cumplir con los requisitos de por un lado, ser objeto de atención pública, , ser considerado necesario para gran parte del público, tomar algún tipo de acción sobre el mismo, y que a la vista de la comunidad, la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental. Es sumamente importante remarcar que a la formación de la agenda es muy apropiado entenderla como un proceso de toma de decisiones (Elder y Cobb, 1984:81).

Dentro de las decisiones más importantes que debe tomar un gobierno, estas se encuentran referidas a sus asuntos y prioridades de acción, en la cual la agenda, fija el rumbo o dirección

del gobierno, decidiendo en algunos momentos, intervenir, postergar la intervención, o hasta inclusive no intervenir (Aguilar Villanueva, 1993:27).

Resulta oportuno mencionar a Chester Barnard cuando indica que "el arte del ejecutivo consiste en no decidir sobre cuestiones que no son pertinentes, en no decidir prematuramente, en no adoptar decisiones que no puedan llevarse a cabo, en no tomar decisiones que corresponden a otros" (Barnard, 1938:194, citado en Aguilar Villanueva, 1993:28).

Como ya se ha mencionado, resulta común que la cantidad de problemas que interesan y preocupan a la sociedad, superen con holgura a la cantidad de problemas que reciben la atención por parte de las administraciones públicas. Por su parte, no todos los problemas detectados tienen el mismo grado de prioridad para los decisores públicos, y además sólo algunos de estos tienen la relevancia suficiente como para convertirse en problemas públicos. Podemos definir por lo tanto como agenda sistémica, al conjunto de los problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado.

A su vez, de esa agenda sistémica, los decisores públicos seleccionan algunos y confeccionan la agenda institucional o agenda política (Jones, 1984, citado en Bañón y Carrillo, 1997:7). Esta inclusión en la agenda institucional, es una condición necesaria pero no suficiente, para que el mismo sea objeto de desarrollo de una política pública que intente solucionarlo. En varias oportunidades, los problemas entran a la agenda institucional y poco después desaparecen de ella o son postergados por un largo período de tiempo (Bañón y Carrillo, 1997:7).

Las encuestas de opinión pública son de gran utilidad para medir la influencia que posee el problema dentro de la agenda sistémica, pero es necesario aclarar que no todos los problemas que ingresan a la agenda sistémica, tienen las mismas posibilidades de acceso a la agenda institucional, ya algunos entran con más facilidad que otros. De esta forma, podríamos deducir que estamos en presencia de algún tipo de sesgo, en el acceso a la agenda institucional.

La agenda institucional, gubernamental o formal, es la que siguiendo los conceptos de Cobb, Elder y Ross, es definida como "el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones" y en la que por lo tanto, "cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional, constituirá una agenda institucional" (Cobb y Elder, 1972 ,Cobb y Ross, 1976, citado en Aguilar Villanueva, 1993:32).

Tanto Cobb y Elder, como Kingdon (1984) coinciden en señalar el establecimiento de la agenda formal del gobierno, como un proceso decisional, que la mayoría de las veces se torna incierto, cambiante o circunstancial, y en donde en contadas ocasiones, se encuentra bien estructurado o bajo un patrón de comportamiento determinado. De ahí que se lo asemeje a las denominadas anarquías organizadas, que deciden según el modelo de bote de basura o garbage can model, expuesto por Cohen, March y Olsen (1972), desarrollado anteriormente.

A menudo, la agenda sistémica tiende a integrarse más con cuestiones globales y generales, como por ejemplo, pobreza, contaminación o seguridad ciudadana. Suelen ser indicaciones o rumbos a seguir sobre una cuestión determinada, más que definiciones precisas de áreas de problemas a atender; en cambio la agenda institucional de las organizaciones y dependencias gubernamentales, tiende a ser más específica, concreta y acotada. La agenda sistémica será siempre más abstracta, general y más amplia en extensión y dominio que cualquier agenda institucional dada, y hasta inclusive podría suceder que las prioridades de la agenda sistémica no se correspondan con las de las agendas institucionales (Aguilar Villanueva, 1993:33).

Pasaremos ahora a describir otro de los elementos sumamente importante, como son los actores dentro de las políticas públicas. En este caso, y como ya habíamos adelantado en nuestra introducción, dentro de las numerosos autores y clasificaciones, vamos a tomar la clasificación utilizada por Dente y Subirats.

Para poder comprender el desarrollo de un proceso de toma de decisiones, resulta imprescindible entender quién o quiénes a través de sus acciones o estrategias, pueden influir en el resultado final de ese proceso.

Ahora bien, si de manera apresurada quisiéramos adelantar una posible interpretación del término actores, podríamos encaminarnos a definirlos como solamente aquellos que llevan a cabo las acciones relevantes; de esta manera quedarían exceptuados en esta definición aquellos que estén implicados o interesados en actuar, conocidos como “stakeholders”.

Resulta útil comprender entonces, que los actores no son solamente aquellos que intervienen en el proceso formal de toma de decisiones de los gobiernos, ya que en numerosas ocasiones podrían llegar a intervenir algunos actores sin ninguna calificación legal como para hacerlo, o hasta inclusive incurriendo en delitos públicos (Dente y Subirats, 2014: 73-74).

En el caso de referirnos a los actores colectivos, en muchos casos puede resultar válido suponer que estos no persigan los intereses del nivel superior a quienes representan, sino los propios, que tal como aclaran Dente y Subirats (2014:78) “cuando decimos que el gobernante X no tiene “sentido de estado”, muchas veces estamos afirmando que no le importan los intereses colectivos que supuestamente representa, sino únicamente los suyos personales, o los de la facción a la cual pertenece”.

Resulta oportuno afirmar que los actores realizan sus actos para alcanzar los objetivos, los que se encuentran motivados por sus intereses, o más específicamente para Dente y Subirats (2014:79), “son las percepciones de los propios intereses y no los verdaderos intereses, lo que determina las preferencias”.

En cuanto a los objetivos propiamente dichos, podemos clasificarlos en objetivos de contenido y en objetivos de proceso. Los objetivos de contenido son aquellos que se encuentran relacionados con el problema a tratar y/o la solución a adoptar, en tanto que estaremos en presencia de objetivos de proceso, cuando dentro de los sistemas políticos, algunos actores tengan objetivos que se encaminen por fuera de lo vinculado al tratamiento y solución del problema, dedicándose en este caso, al desarrollo de sus relaciones con el resto de los actores (Dente y Subirats, 2014:80).

En tanto, resulta lógico suponer, que para que un actor pueda llegar a cumplir con los resultados esperados, al momento de influir en el proceso de toma de decisiones, este deberá

poder contar y disponer de ciertos recursos. Estos recursos podríamos clasificarlos bajo las categorías de políticos, económicos, legales y cognitivos.

Los recursos políticos son definidos por Dente y Subirats (2014:86), como “la cantidad de consenso que un actor es capaz de poner en movimiento”, tal consenso puede estar otorgado por una gran parte de la población, o por aquel segmento de la misma que se encuentre afectada o implicada por las diversas políticas públicas.

Ahora bien, este nivel de consenso puede ser medido a través de elecciones o referéndums, pero puede ser modificado a través de campañas de comunicación. No resulta claro sobre cual o cuales, pueden ser la causas para que un determinado actor posea esta condición o característica, pero se lo puede llegar a atribuir por su carisma, a su prestigio, a la identificación ideológica entre quien lo presta y quien lo recibe, o simplemente a la tradición o costumbre.

No existen dudas en que los recursos políticos, son absolutamente claves en todos los procesos decisionales de la política pública, puesto que en los estados democráticos, el consenso respecto a los representantes electos “constituye la base de los poderes legales que les son atribuidos, y explica el nivel de confianza que los ciudadanos tienen en relación con las instituciones político-administrativas” (Dente y Subirats, 2014:87).

Los recursos económicos, consisten en el poder de movilización de dinero, bienes o capitales, a fin de poder modificar o influenciar sobre los comportamientos de otros actores, más allá que la simple posesión de este recurso por parte de un actor, no sea tomado necesariamente como condición suficiente, para que el mismo tenga un peso determinante sobre el proceso de toma de decisiones.

La opinión pública podría llegar a tener un concepto favorable del actor, si pensara que el dinero lo ha ganado en buena ley y con su trabajo, pero sería totalmente contraproducente o adverso, si pensara que lo hubiera realizado de manera ilícita, muy rápida, o bajo algún tipo de sospechas (Dente y Subirats, 2014:90).

Para Dente y Subirats (2014:92), los recursos legales consisten en “potestades o posiciones de ventaja, que las normas jurídicas, y en general los pronunciamientos de las autoridades legislativas y administrativas, atribuyen a algunos sujetos en los Estados contemporáneos”. La ley es un recurso que los actores pueden utilizar o no, dependiendo de la conveniencia de poder satisfacer sus intereses y alcanzar los objetivos perseguidos.

Por un lado, existen leyes que se pueden crear o modificar durante el mismo momento de la formulación de la política pública, ya que existen actores que se encuentran en una posición de privilegio, por estar vinculados por un lado a las normas existentes, y por el otro, tienen la capacidad o “están en condiciones de “hacer la ley”, en el sentido de que son capaces de modificar las normas para cambiar los resultados de la interacción” (Dente y Subirats, 2014:96).

Para Dente y Subirats (2014:97) los recursos cognitivos “consisten en la disponibilidad de informaciones o de modelos interpretativos relevantes en relación con la adopción de una decisión”.

Son ejemplos de este tipo de recursos los datos y las informaciones. Sobre esto, Deborah Stone (2001:163-164, citado en Dente y Subirats 2014:105) aclara que “una forma común de definir un problema de policy es medirlo... pero hay infinitas formas de describir un problema con cifras. Los números son una forma de poesía”.

Resulta necesario destacar que los datos por si solos, suelen simbolizar poco, si no son debidamente analizados e interpretados bajo teorías o modelos que los representen.

En cuanto a la clasificación o a los tipos de actores, Dente y Subirats los detallan en actores políticos, actores burocráticos, actores que representan intereses especiales, actores que representan intereses generales, y expertos.

Los actores políticos son aquellos que poseyendo la representatividad de los ciudadanos, están en condiciones de intervenir en un proceso de toma de decisiones, por medio de la utilización del recurso político de consenso. Para Dente y Subirats (2014:110) “un actor político

reivindicará un papel más relevante en el proceso decisional, cuanto más amplia sea la cuota de consenso que dicho sujeto se atribuye, y que los otros participantes le atribuyen”. Naturalmente esta relación también será válida en el sentido opuesto, es decir si por alguna razón el nivel de consenso comienza a decrecer. De ahí, el gran interés que tanto el actor político, como su entorno, le prestan a la comunicación, ya sea para resaltar los aspectos positivos, como para tratar de ocultar aquellos que le son perjudiciales.

Los actores burocráticos son aquellos que intervienen en el proceso de toma de decisiones, atribuyéndose una competencia determinada, concedida a través de procedimientos o de normas legales.

Para evitar posibles conflictos en los sistemas político-administrativos, es necesario establecer de manera clara, quien deberá ser el encargado o responsable de adoptar una medida o decisión, ante una hipotética situación y fijar la amplitud del contenido de su campo de acción. Para Dente y Subirats (2014:111) los actores burocráticos “justificarán todas sus acciones, a partir de la lectura e interpretación de las normas, en el acatamiento de los procedimientos predeterminados por ley, y en el respeto de las competencias y responsabilidades definidos en la misma”.

Por lo general, el actor burocrático tenderá a exponer su decisión final ante el resto de los actores, como un acto no discrecional, mostrándose además en numerosas oportunidades con actitudes de exagerada reserva o misterio, lo cual provocará indudablemente entrar en conflicto, sobre todo con los actores políticos.

Por otro lado, los actores que representan intereses especiales, tienen el propósito de poder intervenir en el proceso de toma de decisiones, solo si esto les genera una oportunidad de maximizar sus beneficios o de minimizar sus pérdidas. Puede tratarse de individuos, empresas u organizaciones “que intentan influir en los resultados con fines propios o egoístas, y desde una lógica utilitaria” (Dente y Subirats, 2014:112).

Los actores que representan intereses generales, carecen de legitimidad política o legal, representan a individuos o a intereses, que no poseen la estructura o medios necesarios, como

para poder defenderse por si mismos. Tal es el caso de grupos ecologistas que traten de representar a las próximas generaciones en defensa del medio ambiente, ONGs que procuren la erradicación de la pobreza y del hambre en el mundo, u organizaciones que trabajen en pos del peligro de extinción de un determinado tipo de fauna, por ejemplo.

Por lo general, este tipo de temáticas no llaman la atención de los políticos, por tratarse de cuestiones muy generales que pueden resolverse, pero a largo plazo, y difícilmente en lo inmediato, puedan traducirse en consenso electoral. Sobre este tema, Dente y Subirats (2014:114) agrega que “las políticas públicas habituales, y por lo tanto también las leyes, se ven afectadas excesivamente por los intereses políticos y económicos inmediatos, perdiendo así dimensiones de valor más general muy importantes”.

Por último, este tipo de actores, trata continuamente de acentuar y realzar los valores, desde una posición de cierta superioridad ética, lo cual genera que las negociaciones y mediaciones en el tratamiento de los problemas colectivos, se desarrollen en climas muy ríspidos.

En cuanto a la participación de los expertos, este tipo de actores se basa en los conocimientos técnicos específicos que poseen sobre la temática, lo que les permite a juicio de ellos, estar en condiciones de poder estructurar el problema, y proponer las mejores alternativas para resolverlo. Estos se mueven bajo la lógica del respeto hacia los métodos científicos, desestimando en la mayoría de las veces, todas aquellas ideas o consideraciones que no provengan de este campo, considerándolas inclusive hasta como irracionales.

Ocasionalmente podría ocurrir que existieran divergencias entre diferentes grupos de expertos sobre el tratamiento de una misma problemática, lo cual les generaría un descrédito al momento de ser escuchados y atendidos por políticos y decisores públicos (Dente y Subirats, 2014:115-116).

Ahora bien, más allá de esta tipología de actores, también resulta sumamente importante el rol que estos desempeñan y representan en la política.



Dente y Subirats (2014:121) definen a los roles como “las funciones que los actores desempeñan en el ámbito del proceso decisional concreto, y que implican ciertas relaciones con las acciones y comportamientos de cada uno”.

Resulta útil poder aclarar que el concepto de rol no está relacionado o vinculado de manera directa, con la clasificación de los distintos tipos de actores que hemos visto anteriormente, sino que está asociado más bien a la dinámica de un determinado proceso. Esto significa que un mismo rol puede ser interpretado durante un mismo proceso o en procesos diferentes por actores políticos, burocráticos o cualquier otro tipo de actor. Por lo tanto, la dimensión de comportamiento de un actor, quedará establecida además de por su propia categoría, también por el rol que desempeña.

Los diferentes roles propuestos por Dente y Subirats (2014:122), son los de promotor, director, opositor, aliado, mediador, gatekeeper y filtro.

El de promotor está dirigido a aquel sujeto que plantea el problema, y que al mismo tiempo, se encarga de proponer alguna solución determinada para tratar de resolverlo. En cuanto a su tipo de perfil, podríamos decir que por lo general, persigue objetivos de contenido, poseyendo además personalidad con rasgos de obstinación y perseverancia.

En los casos en que su propuesta sea objeto de algún tipo de observación o modificación por parte de otros actores, y para que la misma sea políticamente viable, pero que a juicio de este, no sea considerada como superadora respecto de la suya, probablemente tome una actitud de oposición a la misma, poniendo en riesgo de esta manera la continuidad de la iniciativa. A partir de aquí, se puede deducir que si el promotor es un actor político, o que represente intereses especiales, será mucho más flexible al momento de permitir modificaciones sobre sus propuestas o a efectuar acuerdos, que si el mismo fuera un actor burocrático, un experto, o que represente intereses generales (Dente y Subirats, 2014:123).

Por otro lado, el rol de director posee como característica, el de conducir el proceso de toma de decisiones, desde el comienzo hasta su finalización. Se trata por cierto de una función crucial, pues las transformaciones más significativas, a menudo son atravesadas por diferentes

tipos de conflictos, tales como la tendencia al mantenimiento del status quo sobre algunas situaciones por parte de algunos actores, a la falta de interés en su involucramiento, o bien debido a la aparición de acontecimientos o sucesos inesperados. Este rol se convierte en una función de gran relevancia, cuando el éxito de un proceso de decisión, depende de la contribución e interacción de varios actores con lógicas de acción e intereses diferentes.

Sobre el perfil de este rol, podemos decir que al igual que con el perfil del promotor, resulta necesario una personalidad con alta cuota de determinación, y sobre todo tener la capacidad de ir adaptando permanentemente la definición del problema, ir replanteando la solución técnica a las exigencias de los distintos participantes, y como se mencionó anteriormente, promover el interés del resto de los actores.

Es sumamente importante y necesario aclarar que en ocasiones, pueden existir casos en donde las figuras del promotor y director, coincidan (Dente y Subirats, 2014:123-124).

El rol de opositor está reservado para aquellos actores individuales o colectivos, cuyo propósito se basa en generar actos y destinar sus recursos, con el propósito de impedir las transformaciones. Dependiendo del tipo de actor, los objetivos a perseguir pueden ser de contenido, generalmente por medio de actores que representan intereses generales, intereses especiales y expertos, o de proceso, a través de actores políticos o burocráticos (Dente y Subirats, 2014:126).

En cuanto al rol de aliado, este actor, ya sea que persiga objetivos de contenido o de proceso, que se encaminen en el mismo sentido que los del promotor y/o del director, puede expresar su apoyo mediante actos o declaraciones. Es oportuno señalar que a diferencia de lo que suele ocurrir con el rol de los opositores, los cuales no resulta común poder seleccionarlos, en el caso de los aliados, si bien dentro de ciertos límites, el director bien podría escogerlos (Dente y Subirats, 2014:126-127).

El mediador persigue exclusivamente objetivos de proceso, dedicándose especialmente a tratar de lograr acuerdos entre los actores. Para Dente y Subirats (2014:127), la eficacia de un

mediador “está relacionada con la existencia de un conflicto de intereses, aunque sea potencial, en el que se pueda efectivamente mediar”.

Es interesante remarcar en este caso, que si existiera alguna situación de conflicto, en donde lo que ganara uno de los actores, el otro lo perdiera, más conocido como juego de suma cero, evidentemente la mediación no sería posible.

Por último, el mediador al tener una absoluta ausencia de objetivos de contenido, no deberá estar interesado en la preferencia por la concreción de una determinada solución al problema, sino más bien ha de ser totalmente imparcial y tener como único objetivo, el poder tratar de llevar adelante el proceso de toma de decisiones de manera exitosa, para los protagonistas principales.

Del mismo modo que el mediador favorece a la resolución de conflictos, el gatekeeper, una especie de controlador de acceso a un lugar público o portero, es siempre tendencialmente negativo.

Resulta muy importante remarcar que aunque este rol, al igual que el de mediador, no posee objetivos de contenido, tiene sin embargo, las inestimables capacidades de veto y bloqueo sobre el avance de los procesos de toma de decisiones, debido a los recursos legales que controla, los cuales generalmente son utilizados en contra del promotor. Esta no es una actitud tomada en razón de un desacuerdo con la propuesta, sino más bien para dejar en claro y reafirmar ante el resto de los actores, su carácter central, en el posicionamiento del proceso de interacción; lo que reafirma entonces, su exclusividad de persecución sobre objetivos de proceso.

Este rol, como bien se podrá deducir, es frecuentemente utilizado por los opositores, los cuales suelen utilizar las tácticas de paralizar los procesos de toma de decisiones, o al menos, de demorarlos.

En base a lo anterior, queda claro por lo tanto, que es una función del director, la adopción de estrategias que traten de obstaculizar la utilización de su poder de veto (Dente y Subirats, 2014:128-129).

Por último, el sujeto que hace las veces de filtro, es aquel que moviéndose dentro del proceso de toma de decisiones, “representa objetivos e intereses ajenos, utilizando casi exclusivamente los recursos de aquél a quien representa” (Dente y Subirats, 2014:129). En tanto, al no tener estos objetivos concretos que perseguir, y además al quedar evidenciado en sus acciones, la utilización de recursos propios en una muy baja proporción, hasta podríamos aseverar de alguna manera estar en presencia de un “no actor”.

## **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

### **3.1. INTRODUCCIÓN**

En este capítulo, se intentará ir desarrollando las continuidades y las rupturas de las políticas que han llevado adelante los actores del sistema de transporte público automotor de pasajeros, en busca de formar acuerdos y formar una autoridad jurisdiccional en común, analizando las redes de actores, sus objetivos e intereses, grado de influencia, intercambio de recursos, identificando y analizando la posición de cada uno, de cara a bloquear o impulsar las actuaciones de la política, como así también las RIGS y el posicionamiento del tema de transporte en la agenda pública y gubernamental.

#### **3.1.1. El transporte en la República Argentina**

En su constitución nacional, el transporte está considerado como un acto de comercio, correspondiéndole a cada provincia regular las actividades de esta índole dentro de su territorio. De hecho, en virtud de que la existencia de las provincias es previa a la nación, dicha constitución es un reflejo de los deseos consensuados de las jurisdicciones provinciales que la sancionaron, estableciendo allí las funciones delegadas y no delegadas por éstas, sin que quepan dudas acerca del alcance regulatorio que la nación tiene en cuestiones de transporte. Queda establecido de este modo como potestad de la nación, el de regular y controlar el transporte entre las provincias, entre éstas y el exterior del país, y las que se desarrollasen entre localidades de una misma provincia, pero que en su recorrido atraviesare el territorio de otra u otras.

En los ámbitos provinciales, el origen de las potestades jurisdiccionales es diferente, ya que en estos casos, fueron las provincias las que establecieron los alcances de cada distrito en materia de transporte, así como la autonomía otorgada a los municipios en la materia.

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

Por norma general, la potestad regulatoria vigente, requiere de una previa definición de la autonomía otorgada a los municipios y a las comunas, o dicho de otro modo, definir a la unidad administrativa mínima, con responsabilidad en la regulación y el control de los distintos tipos de transporte. Por ejemplo, si esta unidad mínima es una comuna, un municipio o un departamento o partido. Por ende, los servicios de vinculación entre estas unidades mínimas (cualesquiera sean éstas), es responsabilidad de la provincia (UTN, 2009:104).

El problema de la multiplicidad de jurisdicciones en nuestro país, se verifica en innumerables situaciones en donde conviven ofertas, que aun siendo dependientes de jurisdicciones diferentes, apuntan a satisfacer un mismo tipo de tráfico. Ello sucede tanto en sistemas de transporte urbanos, como en los tráficos provinciales de larga distancia, que puedan ser satisfechos por líneas de la provincia o por líneas pasantes de la jurisdicción nacional. En el caso de los sistemas urbanos, se pueden presentar hasta tres ofertas de jurisdicciones regulatorias distintas (municipio, provincia y nación), en tanto en el sector de larga distancia, ello se reduce a dos (provincia y nación) (UTN, 2009:105).

Definidas las jurisdicciones mínimas de responsabilidad en la regulación del transporte público de pasajeros, las localidades de inicio y finalización de un determinado trayecto determinarán la jurisdicción del mismo, y por ende la autoridad que lo regula, con excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De este modo, si un trayecto cruza un límite provincial, la jurisdicción regulatoria será nacional, pero si en cambio, cruza un límite de la unidad mínima definida sin salir del territorio provincial, la jurisdicción será la de la provincia involucrada; finalmente, si inicia y concluye dentro de la unidad mínima definida, sin exceder sus límites, será responsabilidad de las autoridades de esta unidad mínima: comuna, municipio o departamento, según el caso (UTN, 2009:106).

En el caso particular de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en sus orígenes, la administración de su propio sistema de transporte público automotor, no estaba alcanzado jurisdiccionalmente, por cuanto era un territorio federal en un todo dependiente de la nación. Esto se modificó recién a comienzos 1994, con la sanción de la actual Constitución

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

Nacional<sup>14</sup>, y posteriormente en 1996, tomando lo establecido allí, con la sanción de la propia constitución de la Ciudad<sup>15</sup>, en donde la entonces Ciudad de Buenos Aires, se convierte en Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pasando a formar parte de la nación, como estado provincial.

Por otro lado, en cambio sí posee, la administración su sistema de taxis, remises<sup>16</sup>, servicios de transporte escolar, de turismo y de cargas.

#### **3.1.1.1. Orígenes del transporte en la Ciudad de Buenos Aires y sus alrededores**

En sus orígenes, el transporte público de la Ciudad de Buenos Aires tuvo como jurisdicción predominante, a las autoridades locales. Posteriormente con la expansión de la ciudad y su conformación como metrópolis, se incorporaron otras instancias políticas administrativas de gobierno, cuyo peso fue creciendo progresivamente.

La condición de la ciudad central de la actual aglomeración, como capital federal, lleva a que la nación tome injerencia sobre el transporte de dicho distrito, a partir de 1936 a través de la ley 12.311, que crea la Corporación de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires (CTCBA).

Al mismo tiempo, el proceso de suburbanización de la ciudad de Buenos Aires, lleva a que la provincia de Buenos Aires, intervenga sobre aquellos servicios que unían los municipios de la región metropolitana de Buenos Aires, y a que la nación hiciera lo propio con aquellos que los unían con el distrito federal, produciéndose de este modo que la jurisdiccionalidad del transporte público automotor de pasajeros de la región metropolitana, quedara distribuida entre autoridades locales, provinciales y nacionales, en instancias de superposición jurídica, sin que existiese entre ellas una instancia de coordinación (Covarrubias, 2007).

---

<sup>14</sup> Constitución de la Nación Argentina – Ley 24430 – 15 de diciembre de 1994 - <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>15</sup> Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – sancionada el 01 de octubre de 1996-

<http://www.buenosaires.gob.ar/legalytecnic/normativa/formulario-de-busqueda>

<sup>16</sup> Auto de alquiler.

### CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)

---

#### 3.1.2. Estudio preliminar del Transporte de la Región Metropolitana – EPTRM

Uno de los primeros intentos en establecer pautas de estudio sobre la región metropolitana de Buenos Aires, lo podemos encontrar en el Estudio Preliminar del Transporte de la Región Metropolitana (EPTRM) publicado por el entonces Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación, en el año 1973. En este, se proponía en términos institucionales, el dictado de una ley para la creación de una autoridad metropolitana de transporte, que pudiera centralizar las actividades de planificación, regulación y control en la región.

Sobre el impacto que significó este estudio, el Ing. Juan Pablo Martínez<sup>17</sup> señala:

*“fue el primer estudio de transporte circunscripto a lo urbano, que fue integral, en el sentido que abarcó todo el sistema. Anteriormente hubo planes para el subterráneo, por ejemplo, o para los accesos viales urbanos, pero eran iniciativas de los organismos especializados que no profundizaban la interrelación entre los modos”... “el EPTRM consideró los modos colectivos (ferrocarril, subte<sup>18</sup>, ómnibus<sup>19</sup>) e individuales (taxis y automóvil privado), marcó el camino de lo que había que seguir haciendo”... “nuestro país ha carecido de estabilidad política democrática y republicana. La mayoría de los cambios de gobierno, forzados o no, fueron traumáticos: 1955, 1962, 1966, 1973, 1976, 1989, 2001, en esos cambios, aun los que ocurrieron respetando las instituciones, un gobierno fue radicalmente sustituido por otro, con los cambios de política general consiguientes en los que el transporte no era la preocupación dominante. Con el alejamiento del poder del gobierno militar y la llegada de la democracia (1983), no hubo una mirada global en la gestión del transporte y mejoras sustanciales”... “Desde mediados de los años '90, el país tuvo el apoyo del Banco Mundial para estudios y algunas obras, en el marco del Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires. Como el esfuerzo del EPTRM no se continuó, la información que contenía quedó desactualizada, pese a lo cual se siguió utilizando a falta de algo mejor”, y termina sosteniendo que para salir de esta encerrona, más política e*

---

<sup>17</sup> Director y profesor del posgrado en Ingeniería Ferroviaria de la UBA (Universidad de Buenos Aires), Ex director de Subterráneos de Buenos Aires y ex gerente de planeamiento de Ferrocarriles Argentinos.

<sup>18</sup> Metro

<sup>19</sup> Buses



### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

*institucional, que técnica, se requiere como prioridad “la creación y funcionamiento efectivo de una autoridad metropolitana para el transporte y la realización de un acuerdo institucional entre Nación, Provincia y Ciudad Autónoma, dando su lugar a los municipios. El tema principal es la coordinación de proyectos de inversión”<sup>20</sup>*

De lo que se desprende de estas expresiones, claramente se han producido rupturas en la continuidad de las políticas de transporte, coincidentemente con los años donde también se producían hechos que actuaron de algún modo como bisagras, dentro de la política argentina, tales como en 1955, en donde se produjo el derrocamiento en su segundo período, del gobierno democrático del General Juan Domingo Perón, por una acción militar denominada “revolución libertadora”, la cual se extendió hasta el año 1958, asumiendo como presidente democrático, Arturo Frondizi. Otro de los años mencionados es 1962, cuando el mismo Frondizi, es derrocado por un levantamiento militar. En 1966, se produce otro derrocamiento realizado por un gobierno de facto, en este caso al gobierno democrático de Arturo Illia. En 1976, se produce el derrocamiento del gobierno constitucional de María Estela Martínez de Perón, también por los militares. En 1989 tiene lugar en el país la mayor hiperinflación de su historia, y finalmente en el año 2001, se produce la mayor crisis política e institucional de la historia argentina. También podemos analizar que en gran parte de esos períodos, pudo haberse aplicado el modelo cubo de basura (March y Olson, 1976), o el de corrientes múltiples (Kingdon, 1995). La sucesión de interrupciones en la continuidad de gobiernos democráticos hasta el año 1983, podría ser mencionada como una de las causas en la discontinuidad de las políticas en este tramo de la historia.

En cuanto a la visualización de actores, se puede mencionar al Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación, ocupando una posición de actor burocrático, con un rol de promotor y objetivos de contenido (Dente y Subirats, 2014). No se detecta en este período, el funcionamiento de redes (Klijn, 1998), ni de RIGS (Agranoff, 1991).

---

<sup>20</sup> “Buenos Aires hace 40 años que no se planifica en materia de transporte” - 01 de diciembre de 2012  
<http://www.infobae.com>

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

En el año 1977, durante el último gobierno militar (1976 - 1983), fue creada la oficina del Área Metropolitana de Buenos Aires, para la realización de estudios y coordinación de políticas de transporte (Vicente et al, 1987:28).

En el año 1978, el Banco Mundial financió el Plan Nacional de Transporte. “La experiencia duró 3 o 4 años, y terminó en un conjunto de vistosos volúmenes que no tuvieron mayor trascendencia”, sostuvo el Ing. Martínez.

#### **3.1.3. Ente Coordinador del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (ECTRAM)**

En 1980, la Secretaría de Transporte y Obras Públicas de la Nación (SETOP), propuso un acuerdo entre el Ministerio del Interior, el gobierno de la provincia de Buenos Aires, el Ministerio de Economía y la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires<sup>21</sup>, para crear una entidad interjurisdiccional que involucrara a la Ciudad, y a 30 municipios de la R.M.B.A., denominada Ente Coordinador del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (ECTRAM), que tendría por objeto la planificación permanente de largo y mediano plazo, y la regulación del sistema de transporte de la región metropolitana de Buenos Aires. En este caso se visualiza a la Secretaría de Transporte y Obras Públicas de la Nación, como un actor político y burocrático, con rol de promotor y objetivos de contenido (Dente y Subirats, 2014), formando una red cerrada (Zurbriggen, 2003:4) y con funcionamiento de relaciones intergubernamentales (Morata, 1991), con los gobiernos de la provincia de Buenos Aires y de la entonces municipalidad de Buenos Aires, como actores políticos (Dente y Subirats, 2014:110). Esto es una muestra de un intento de coordinación federal (Covarrubias, 2007) dentro de un gobierno no democrático.

#### **3.1.4. Consejo Asesor Interjurisdiccional del Transporte (CAIT)**

En 1983, se celebró un convenio entre el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación (MOSP), el gobierno de la provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad

---

<sup>21</sup>Hoy Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

de Buenos Aires, con el objeto de crear un Consejo Asesor interjurisdiccional del Transporte (CAIT), que tendría por objeto el estudio y la coordinación del transporte en la región a través del intercambio de información y experiencias, la planificación permanente y la regulación del transporte en las distintas jurisdicciones<sup>22</sup>. Este es otro intento de coordinación entre las tres jurisdicciones, con funcionamiento de red (Klijn, 1998) y de relaciones intergubernamentales (Cameron, 2000).

#### **3.1.5. Comité de Coordinación de Transporte de Personas de la Región Metropolitana**

En el año 1985, se elaboró un proyecto de convenio, en virtud del cual, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación, el gobierno de la provincia de Buenos Aires, y los municipios de los partidos del Gran Buenos Aires, acordaban instituir el Comité de Coordinación de Transporte de Personas de la Región Metropolitana. Las partes convenían en implementar un dinámico y constante intercambio de información y de criterios analíticos a los efectos de racionalizar el sistema, con miras a mejorar la calidad de los servicios, su eficiencia, y reducir sus costos para los usuarios y toda la comunidad. En este intento de 1985, las jurisdicciones o municipios de la provincia ingresan como actores políticos (Dente y Subirats, 2014:110) para formar un acuerdo (Elazar, 1990), pero sin la participación de la Ciudad de Buenos Aires.

#### **3.1.6. Consejo Metropolitano de Transporte de Pasajeros (COMETRAPA)**

También en 1985, el Senado de la Nación, aprobó un proyecto por el cual se proponía la creación del Consejo Metropolitano de Transporte de Pasajeros (COMETRAPA), con el objeto de realizar la planificación, la coordinación y el contralor del transporte terrestre interjurisdiccional de pasajeros entre la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense, debiendo intervenir en todo acto administrativo respecto a los medios que efectuaran el

---

<sup>22</sup> Proyecto. Secretaría de Transporte-PNUD-ARG.92/018, anexo 8, citado en Kralich 1998.

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

transporte de pasajeros entre ambas jurisdicciones. En esta ocasión, el poder legislativo, a través del Senado de la Nación, ocupaba el rol de actor político promotor (Dente y Subirats, 2014:122), para formar una autoridad metropolitana de transporte.

En agosto de 1987, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación, estableció las distintas modalidades o categorías de los servicios de Transporte Público Automotor de Jurisdicción Nacional, dependientes de la Secretaría de Transporte<sup>23</sup>, en donde se establecieron las siguientes categorías:

Servicios ordinarios: Son aquellos que presentando una gran diversidad de orígenes y destinos, se realizan conforme a los tráficos autorizados en los respectivos permisos.

Servicios semirrápidos: Son los que se efectúan con condiciones restringidas de tráfico, respecto de las autorizadas en los respectivos permisos.

Servicios rápidos: Son aquellos directos entre puntos terminales, con tráfico entre cabeceras.

En el año 1989, la Comisión de Transporte del Senado de la Nación, aprobó el despacho de un proyecto, por el cual se proponía la creación de una Autoridad Metropolitana de Transporte, como organismo autárquico interjurisdiccional, integrado por los poderes ejecutivos de la Nación y de la provincia de Buenos Aires, y por la municipalidad de Buenos Aires, que debía hacerse cargo de la planificación, la regulación, y el control del sistema de transporte urbano Metropolitano. Otra vez aquí, se visualiza al senado de la nación como un actor promotor (Dente y Subirats, 2014:122), para la formación de una autoridad metropolitana de transporte.

#### **3.1.7. Comisión Interjurisdiccional Permanente (CIPOS)**

---

<sup>23</sup> Resolución 415/87 - Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación – 04 de agosto de 1987 - <http://www.infoleg.gov.ar>

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

En marzo de 1990, se suscribió un convenio entre el gobierno de la provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de Buenos Aires, por el cual se creaba la Comisión Interjurisdiccional Permanente (CIPOS), presidida en forma conjunta por el Secretario de Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad y por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la provincia. Esta Comisión tenía la facultad de analizar y brindar asesoramiento en las distintas cuestiones que resultaban de interés común, en particular en el área de obras y servicios públicos. También se declaraba la voluntad de llevar adelante un conjunto de acciones, entre ellas la creación de un Ente Metropolitano de Transporte, a constituirse entre la Nación, la provincia y la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, que tuviera como misión la planificación, la coordinación y fiscalización del transporte público en la Región Metropolitana (Kralich, 1998).

Es un buen momento como para realizar un breve análisis de lo mencionado hasta aquí. Como se observa, fueron numerosos los intentos por llevar adelante una autoridad metropolitana de transporte, en donde se ha desarrollado una política de red (Klijn, 1998) entre las tres jurisdicciones, se incluyó el tema en la agenda de gobierno, y en donde hubo funcionamiento de las RIGS (Wright, 1988). El problema definido por los actores (Gusfield, 1981) se orientó a la creación de una autoridad interjurisdiccional, que coordinara (Covarrubias, 2007) las acciones del sistema de transporte en la zona metropolitana.

Sin embargo, estos intentos quedaron en buenas intenciones, y no se concretaron en la realidad. Hubo actores políticos que actuaron como promotores (Dente y Subirats, 2014:122) del acuerdo, pero que no tomaron la responsabilidad de hacer cumplir con lo acordado.

Continuamos en orden cronológico con la sucesión de intentos de acuerdo.

#### **3.1.8. Autoridad de Transporte del Área Metropolitana (ATAM)**

En el año 1991, bajo la primera presidencia de Carlos Menem<sup>24</sup> y a través de un decreto del mes de junio de ese año<sup>25</sup>, se propone la creación de la Autoridad de Transporte del Área

---

<sup>24</sup> Carlos Menem tuvo 2 periodos presidenciales. El primer mandato (1989 – 1995) y el segundo (1995-1999).

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

Metropolitana (ATAM), por acuerdo entre representantes nacionales y de la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, invitando a autoridades de la provincia de Buenos Aires, a sumarse a la iniciativa, pero no incluyendo en este caso, a representantes de las municipalidades del conurbano bonaerense.

En este intento, se puede visualizar el funcionamiento de manera parcial tanto de RIGS (Cameron, 2000) como de los acuerdos federales (Linz, 1999), ya que el nivel del mismo no llega a los municipios de la provincia de Buenos Aires.

En una parte de los considerandos del mencionado decreto, se propone “impulsar la creación de una autoridad del transporte de carácter interjurisdiccional y autárquica, a ser ejercida coparticipadamente por la municipalidad, la provincia de Buenos Aires y el Estado nacional, con el objeto de regular en lo necesario y administrar con sentido de jurisdicción única, el transporte del área, que actualmente regulado en forma separada y descoordinada por los respectivos órganos administrativos, no alcanza a ofrecer a los usuarios un sistema eficiente, con tiempos de viaje, tarifas y confort adecuados a los medios y posibilidades actuales”.

En junio de 1992, el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación, y la Municipalidad de Buenos Aires, elevaron conjuntamente a la Presidencia de la Nación, un anteproyecto de ley por el cual se impulsaba entonces la creación del ATAM, como un organismo autárquico interjurisdiccional. Este anteproyecto de ley, fue girado por la presidencia de la Nación al Honorable Congreso de la Nación, logrando obtener recién en 1995, la media sanción del Senado, pero nunca logró la de Diputados, perdiendo por lo tanto su estado parlamentario. Para Susana Kralich (1998) “ello obedeció a la pluralidad y contraposición de intereses en juego, que no fueron integrados igualitariamente al momento de lanzarse el anteproyecto”. Se deduce entonces de estas palabras el surgimiento de intereses ocultos y la aparición de intereses de proceso, por parte de algunos actores (Dente y Subirats, 2014:80).

---

<sup>25</sup> Decreto 1143/91. Publicado en boletín oficial N° 27.161 Pag. 30 el 21 de junio de 1991  
<http://www.infoleg.gov.ar>

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

Los actores políticos promotores (Dente y Subirats, 2014:122) de esta autoridad metropolitana, fueron el entonces ministro de economía de la Nación, Domingo Cavallo, y el intendente de la Ciudad de Buenos Aires, Juan Carlos Grosso, quienes invitaron a adherir, al Ministro de Obras y Servicios Públicos del gobierno de la provincia de Buenos Aires, pero tal como se ha mencionado, restringiendo a las representaciones de los municipios del conurbano a una comisión consultiva, es decir con voz pero sin voto.

En esta ocasión, como podemos observar, el gobierno nacional y el de la Ciudad de Buenos Aires, formaron una red (Zurbruggen, 2003) y se relacionaron de manera intergubernamental (Morata, 1991), con el gobierno de la provincia de Buenos Aires. Llama la atención entonces en este caso, la restricción para invitar a la red, a los municipios de la región metropolitana. La ATAM comenzó a funcionar como proyecto, con una planta de profesionales y administrativos, en parte procedentes del ámbito estatal, y en parte contratados, que fluctuó entre las 35 a 40 personas, gozando de recursos provistos por el Banco Mundial. A la espera de la aprobación que lo habilitara como ente coordinador, la que nunca llegó, su actividad se centró en la realización de estudios sobre el sector (Kralich, 1998).

#### **3.1.9. Clasificación del Sistema de Transporte**

En junio de 1992, el gobierno nacional realiza una nueva clasificación del sistema de transporte de pasajeros que se desarrolla en el ámbito de la jurisdicción nacional. Dentro de los considerandos del correspondiente decreto<sup>26</sup>, podemos destacar los siguientes párrafos:

*“Que mediante el decreto N° 2284/91<sup>27</sup> se ha iniciado un proceso de desregulación de la economía argentina, tendiente a eliminar aquellas trabas que obstaculizan la expansión económica, limitan las inversiones y generan una inadecuada asignación de recursos”.*

---

<sup>26</sup> Decreto 958/92 – decreto presidencial del 16 de junio de 1992 - <http://www.infoleg.gov.ar>

<sup>27</sup> Decreto 2284/91 – decreto presidencial del 31 de octubre de 1991 - <http://www.infoleg.gov.ar>

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

El proceso de desregulación económica, encaminado en ese momento por el presidente Carlos Menem, fue de un gran impacto político para el país, ya que hasta ese momento las actividades se desarrollaban dentro de un ámbito de economía cerrada.

*“Que el gobierno nacional ha encarado un amplio programa de transformación del sistema nacional de transporte, tendiente a racionalizar la oferta de servicios, expandir las inversiones y disminuir los costos, en la perspectiva de contribuir al incremento de la competitividad de la economía y al mejoramiento de la calidad de los servicios”*

*“Que el transporte automotor de pasajeros, si bien ha alcanzado una considerable expansión, se encuentra regido por una reglamentación de más de medio siglo que, en las circunstancias actuales, resulta absolutamente inadecuada para la organización de servicios de transporte de calidad y bajo costo para el público”.*

Se puede observar entonces, la intención de introducir el tema de transporte, dentro de la agenda de gobierno (Elder y Cobb, 1984).

*“Que en el marco del decreto N° 2284/91, se impone la implementación de un régimen moderno para el transporte automotor de pasajeros, que permita la organización de servicios en libre competencia y el incremento de la oferta en cantidad, variedad y calidad, fortaleciendo las vinculaciones entre las provincias y regiones de la república, todo ello sin perjuicio de la garantía de una adecuada supervisión y fiscalización de los servicios”.*

El interés y posición del gobierno nacional, fue la de liberar y expandir el sistema de transporte, sobre todo dando forma a los servicios de tráfico libre, ejecutivos, y de turismo, que hasta ese momento no existían, dando lugar además, a la libre competencia. Esta clasificación quedó establecida entonces de la siguiente manera:

- a) Servicios públicos.
- b) Servicios de tráfico libre.
- c) Servicios ejecutivos.
- d) Servicios de transporte para el turismo.



### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

En cuanto al servicio público de transporte de pasajeros, lo define de la siguiente manera:

*“constituye servicio público de transporte de pasajeros, todo aquel que tenga por objeto satisfacer con continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad en igualdad de condiciones para todos los usuarios, las necesidades de carácter general en materia de transporte”.*

Antes de proseguir, resulta oportuno realizar una clasificación de los servicios de transporte urbanos de acuerdo a su entorno de operación, y distancia media del recorrido, contemplada en la R.M.B.A. Por lo tanto, según su entorno de operación, los servicios pueden ser urbanos o interurbanos, siendo los urbanos aquellos cuyos recorridos se desarrollan dentro de un aglomerado urbano, o entre localidades cercanas de características suburbanas. En cambio, los servicios interurbanos, se refieren a aquellos que unen al menos dos localidades, que no pertenecen a un mismo aglomerado urbano.

Según la distancia media del recorrido de los servicios, pueden clasificarse en servicios de corta distancia, cuando la distancia recorrida no supere los 30 km, de media distancia cuando esa distancia se encuentre entre los 30 y los 100 km, de media/larga distancia, cuando se encuentre entre los 100 km y 200 km, y de larga distancia, cuando supere los 200 km. En nuestro objeto de estudio, el servicio de transporte, se corresponde en su gran mayoría, con la categoría de corta distancia, y el resto, con media distancia.

Para visualizar lo anterior se muestra la siguiente tabla:

### CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)

			Según la distancia recorrida			
			Corta Distancia	Media Distancia	Media/Larga Distancia	Larga Distancia
			Menor a 30 Km	Entre 30 y 100 Km	Entre 100 y 200 Km	Mayor a 200 Km
Según el entorno	Urbano	Dentro de un aglomerado urbano	Urbano o corta	Urbano Media distancia	No existe	No existe
	Interurbano	Entre 2 o más poblaciones	Rural o Interurbano de corta distancia	Interurbano de Media distancia	Interurbano de media/larga distancia	Interurbano de larga distancia

Tabla 3.1. Clasificación del Sistema de Transporte Urbano e Interurbano

Fuente (UTN,2009:30)

Los permisos de explotación, se otorgan con un plazo de diez años, y renovación automática por igual período, excepto que la autoridad de aplicación considerara que existieren causas que recomienden la no renovación del mismo.

Volviendo al decreto presidencial 2284/91, expuesto en la primera parte de este capítulo, este fue uno de los actos administrativos más importantes y con mayor impacto del primer gobierno del presidente Carlos Menem, ya que se decretó la desregulación económica en una vasta área del Estado, como por ejemplo, en el comercio interior y exterior, disponiéndose también una reforma fiscal y modificaciones sobre entes reguladores y el mercado de capitales. Específicamente en uno de sus artículos, ordenaba a un “comité técnico asesor para la desregulación”, dedicarse al estudio de la aplicación de normativa, referidas entre otras ramas o actividades, al transporte urbano de pasajeros<sup>28</sup>.

El mismo estuvo en consonancia con la ley de Reforma del Estado<sup>29</sup>, la cual declaró el estado de emergencia del sector público, disponiendo la intervención y posterior calificación de

<sup>28</sup> Artículo 117, inciso a), del decreto presidencial 2284/91 - <http://www.infoleg.gov.ar>

<sup>29</sup> Ley 23.696 de Reforma del Estado -17 de agosto de 1989. - <http://www.infoleg.gov.ar>

## **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

“sujeta a privatización”, de la mayor parte de las áreas. Esta fue sin duda, la reforma política integral más ambiciosa de las últimas décadas en la Argentina.

### **3.1.10. Comisión Nacional del Transporte Automotor (C.O.N.T.A.)**

En cuanto a organismos de control sobre el transporte, en el mes de enero de 1993, se crea la Comisión Nacional del Transporte Automotor (C.O.N.T.A.), con funciones sobre la gestión y control público de la operación del sistema de transporte automotor de pasajeros de jurisdicción nacional, y de carga<sup>30</sup>. El mismo tuvo hasta 1996, en sus tres años de existencia, la particularidad de avanzar en la producción y difusión de información sobre los servicios, como así también en la inclusión a nivel gerencial de las relaciones con los usuarios.

### **3.1.11. Permisos de explotación**

En 1994, se establece el marco normativo para el otorgamiento de los permisos de explotación<sup>31</sup>, ratificándose el plazo de vigencia de los mismos por diez años<sup>32</sup>, y la renovación automática por igual período, excepto que la autoridad de aplicación considerara que existieren causas que recomendasen la no renovación del mismo.

En los considerandos del decreto, se hace hincapié en la necesidad de adecuación y transformación del sistema de transporte, tal como se manifiesta en los siguientes párrafos :

*“Que la situación actual del servicio de transporte público de pasajeros por automotor en el ámbito urbano, en aquellos aspectos que conciernen a la formalización del instrumento jurídico que debe vincular a los operadores con el Estado, evidencia elementos sustanciales no cubiertos que resulta necesario regularizar”.*

Como así también:

---

<sup>30</sup> Decreto 104/93 - 26 de enero de 1993. Publicado en Boletín Oficial N° 27570. Pag. 6.  
<http://www.boletinoficial.gov.ar>

<sup>31</sup> Decreto 656/94 del 29/04/1994- <http://www.infoleg.gov.ar>

<sup>32</sup> Según el decreto 958/92 - <http://www.infoleg.gov.ar>

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

*“Que el servicio público de autotransporte de pasajeros de la Región Metropolitana de Buenos Aires, conforma un sistema complejo con múltiples recorridos, operados en forma exclusiva por empresarios privados, que ha demostrado su eficacia para viabilizar el importante número de desplazamientos que diariamente se verifican, por lo que requiere, más que una intensa transformación, una adecuación en su funcionamiento.”*

y continúa:

*“Que el eficaz desenvolvimiento del servicio público de transporte urbano y suburbano, y la experiencia internacional en la materia, hacen aconsejable mantener para este segmento de la oferta, el carácter de servicio regulado, velando la autoridad de aplicación por el estricto cumplimiento de las obligaciones de los permisionarios”. En otro párrafo continua, “Que asimismo es menester, asegurar un adecuado nivel de competencia compatible con el grado de regulación adoptado para el sistema.”.*

#### **3.1.12. Comisión Nacional de Regulación del Transporte Automotor (C.N.R.T.)**

En junio de 1996, se fusiona la Comisión Nacional de Transporte Automotor (C.O.N.T.A.) y la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario<sup>33</sup>, creándose de este modo la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (C.N.R.T.)<sup>34</sup>, encargada entre otras cuestiones, del control del transporte público automotor de pasajeros de jurisdicción nacional, incluyendo a los de la R.M.B.A. De este organismo, el cual sigue en funcionamiento hasta la actualidad, es de donde se obtuvieron las bases de datos de encuestas de satisfacción de usuario utilizadas para este trabajo.

Posteriormente, se aprueba el estatuto de esta comisión, en el cual se estableció que actuara como organismo descentralizado dentro del ámbito de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos y Transporte, del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Creada por decreto 1836/93 - 01 de septiembre de 1993 - <http://www.infoleg.gov.ar>

<sup>34</sup> Decreto 660/96 - 24 de junio de 1996. <http://www.infoleg.gov.ar>

<sup>35</sup> Decreto 1388/96 - 29 de noviembre de 1996 - <http://www.infoleg.gov.ar>

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

Sus funciones son entre otras, fiscalizar y controlar del transporte público automotor de pasajeros correspondientes a la jurisdicción nacional, pudiéndose también mencionar las siguientes:

- a) Proteger los derechos de los usuarios.
- b) Promover la competitividad en las diferentes modalidades de transporte.
- c) Lograr mayor seguridad, operación y confiabilidad del sistema de transporte automotor de pasajeros.
- d) Aplicar y hacer cumplir leyes, decretos y normas en materia de transporte, incluyendo sanciones y hasta la suspensión o caducidad de los permisos de explotación de las empresas.
- f) La determinación de bases y condiciones para el otorgamiento de nuevos permisos de servicio público de transporte automotor de pasajeros.
- g) Resolver en instancia administrativa los reclamos de los usuarios u otras partes interesadas.
- h) Controlar la ejecución provincial o municipal de los subsidios entregados por la Secretaría de Obras y Servicios Públicos y Transporte del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, para la realización de obras de infraestructura.

La C.N.R.T., como se analizará, es uno de los actores burocráticos principales (Dente y Subirats, 2014:111) dentro de la red (Klijn, 1998), ya que posee la exclusividad sobre el control del servicio de transporte, incluyendo los subsidios de parte del gobierno nacional (como se explicará luego con mayores detalles en el siguiente capítulo), teniendo hasta inclusive, un poder de veto para caducar licencias hacia aquellas empresas que no cumplieren con los requisitos correspondientes.

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

Retomando la continuidad de las políticas e intentos, para que a través de una red (Zurbriggen, 2003) y de relaciones intergubernamentales (Cameron, 2000), se pueda llegar a una coordinación del sistema de transporte metropolitano, seguimos a continuación con el ECOTAM.

#### **3.1.13. Ente coordinador de transporte (ECOTAM)**

En 1998, a través de la Ley 25.031<sup>36</sup>, sancionada el 04 de octubre de 1998, se crea el denominado Ente Coordinador del Transporte Metropolitano (ECOTAM), el cual estaría integrado por el poder ejecutivo nacional, el poder ejecutivo de la provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires, y los municipios de la región Metropolitana de Buenos Aires, cuyo objetivo era tener a cargo la planificación y coordinación del sistema de transporte urbano e interurbano interjurisdiccional del área metropolitana de Buenos Aires.

En esta oportunidad, existe una clara diferencia con el intento de la Autoridad de Transporte del Área Metropolitana (ATAM) de 1991, por cuanto aquí sí, se incluye dentro de la red (Zurbriggen, 2003), a los municipios de la región metropolitana de Buenos Aires. El poder legislativo se visualiza en este caso como el actor político promotor (Dente y Subirats, 2014:123) y con objetivos de contenido (Dente y Subirats, 2014:80) para llegar al acuerdo entre las jurisdicciones.

Se estipulaba que la dirección del Ente estuviera a cargo de un directorio integrado por el Secretario de Obras y Servicios Públicos de la Nación, el ministro de Obras y Servicios Públicos de la provincia de Buenos Aires, el Secretario de Producción y Servicios de la Ciudad de Buenos Aires, y de un intendente elegido por los municipios integrantes de la región.

Entre las atribuciones más importantes conferidas al directorio, se situaban las siguientes:

---

<sup>36</sup> Ley 25.031 “Créase un organismo interjurisdiccional que se denominará Ente Coordinador del Transporte Metropolitano (ECOTAM). Integración. Objeto” <http://www.infoleg.gob.ar>

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

- a) Proponer políticas, planes y programas de coordinación del sistema del transporte urbano del área, a las respectivas autoridades jurisdiccionales.
- b) Proponer las normas reguladoras del funcionamiento y control del sistema.
- c) Dictaminar cuando alguna de las jurisdicciones lo solicitara, planes de obra o de desarrollo urbano que interesaran o afectaran al sistema de transporte urbano del área.
- d) Promover reformas legales y reglamentarias sobre las cuatro jurisdicciones que integraban la autoridad, tendientes al cumplimiento de los fines y objetivos de la ley.

Esta ley, si bien no ha sido derogada hasta el momento, nunca tuvo aplicabilidad. La misma establecía en su artículo décimo tercero, que comenzaría a funcionar una vez que se hubiera concretado la adhesión de todas las jurisdicciones que integrarían el Ente. Tal adhesión nunca se concretó, tornando abstracto el texto de la norma y por lo cual el ECOTAM nunca se constituyó. Como se puede analizar, existía en apariencia objetivos de contenido en común dentro de la red, ahora más amplia que las anteriores, de lo cual se deduce el surgimiento de diferentes posiciones y objetivos de proceso (Dente y Subirats, 2014:80) por sobre los de contenido, y sobre todo, de intereses ocultos entre ellos.

Pasaremos a continuación entonces a mencionar otro de los intentos por lograr una autoridad jurisdiccional en común.

#### **3.1.14. Autoridad Metropolitana de Transporte (ATM)**

El proyecto de creación de la Autoridad Metropolitana de Transporte (ATM), fue desarrollado en el año 2001, por la Secretaría de Transporte de la Nación, la cual tendría a su cargo la planificación, la regulación y el control del sistema de transporte de la región metropolitana. Este, fue muy similar al ATAM de 1991, con la salvedad de que preveía la creación del “Fondo del Transporte Metropolitano”, que constituiría el patrimonio de la ATM, con la

## **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

finalidad de financiar las necesidades de inversión y mantenimiento de la infraestructura, y los servicios del sistema de transporte del área metropolitana de Buenos Aires.

### **3.1.15. Intervención de la C.N.R.T.**

En abril de 2001, bajo la presidencia del Dr. Fernando de la Rúa<sup>37</sup>, se interviene la C.N.R.T., debido a la detección de “falencias en la gestión del ente, que conspiran contra los objetivos tuitivos de los derechos de los usuarios, la competitividad en los mercados, y el logro de mayor seguridad y confiabilidad del transporte involucrado”, resultando “necesario efectuar una profunda reestructuración en procura de que el citado organismo, se ajuste a una nueva dinámica operativa y de resultados, intensificando las acciones orientadas a alcanzar mejores estándares en materia de cobertura y de calidad de los servicios públicos de transporte”<sup>38</sup>.

En julio de 2004, se conforma la “Comisión Interventora de Permisarios de Servicios Públicos de Transporte de Pasajeros por Automotor de Jurisdicción Nacional”, en el ámbito de la C.N.R.T.<sup>39</sup>.

Antes de continuar con el orden cronológico de acontecimientos, resulta oportuno aclarar que el cese de esta intervención, se produce recién en enero de 2015, bajo la presidencia de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner, cuyo decreto expresa que “los fines perseguidos con su implementación, han sido satisfechos, conforme surge del informe elaborado por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte”<sup>40</sup>.

### **3.1.16. Metrobus**

---

<sup>37</sup> Dr.Fernando de la Rúa, fue Presidente de la Nación por la Alianza, desde el 10 de diciembre de 1999 hasta el 20 de diciembre de 2001.

<sup>38</sup> Decreto 454/2001 del 24 de abril de 2001 - <http://www.infoleg.gov.ar>

<sup>39</sup> Resolución conjunta N° 179/2004 - Secretaría de Trabajo de la Nación y N° 443/2004 - Secretaría de Transporte de la Nación - 07 de julio de 2004- <http://www.infoleg.gov.ar>

<sup>40</sup> Decreto 110/2015 del 22 de enero de 2015 - <http://www.infoleg.gov.ar>



### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

Siguiendo entonces con los intentos de acercamiento entre las partes, en este caso Nación y Ciudad Autónoma, nos situamos ahora en el año 2008, momento en el cual el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, implementa mediante ley<sup>41</sup>, el denominado “Metrobus”, el cual consiste en un sistema de tránsito rápido para el transporte público, conocido mundialmente como Bus Rapid Transit (BRT).

Dentro de los objetivos de contenido (Dente y Subirats, 2014:80) expresados por el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, podemos mencionar los siguientes:

- a. Mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad y el Área Metropolitana de Buenos Aires, brindándoles una adecuada accesibilidad, con mayor cantidad de interconexiones y una completa cobertura espacial.
- b. Reducir los efectos negativos del transporte sobre el medio ambiente.
- c. Conferir prioridad a la circulación y operación del transporte masivo de pasajeros, reduciendo los tiempos de viaje de los usuarios y desalentando la utilización del automóvil particular.
- d. Diseñar un sistema de transporte más eficiente, optimizando la oferta de la flota y el kilometraje recorrido.

El 25 de noviembre de 2009, se celebró un convenio marco de colaboración (Covarrubias, 2007), entre la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para la implementación del primer Metrobus dentro de la Ciudad, utilizando la Avenida Juan B. Justo como traza principal, denominado “BRT Juan B. Justo”, comunicando el barrio de Liniers, el cual puede ser considerado como el principal punto de comunicación entre la

---

<sup>41</sup> Ley 2.992 Publicada en Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 3102 del 23 de enero de 2009. Pag.20 <http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar>

### CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)

---

Ciudad de Buenos Aires, y la zona oeste del Gran Buenos Aires. Por lo tanto este caso, al no cruzar la traza del Metrobus a la provincia de Buenos Aires, no intervienen las autoridades de ese distrito.

El texto del convenio, destaca la potencialidad sobre este modo de transporte, en poder constituirse en un corredor de alcance metropolitano, con impacto en los desplazamientos provenientes del segundo cordón o anillo de la zona oeste del A.M.B.A., del cual podemos destacar:

*“enmarcando el proyecto en el ámbito de las acciones de consenso que las partes vienen desarrollando en pos de conformar una instancia institucional de coordinación interjurisdiccional del sistema de transporte del Área Metropolitana de Buenos Aires, con el objeto de brindar un tratamiento unívoco y armónico a los distintos aspectos vinculados con la funcionalidad y sustentabilidad de la red en su conjunto”<sup>42</sup>.*

Para situarnos temporalmente dentro del contexto en donde se menciona la palabra “consenso” (Scharpf, 1981; Dente y Subirats, 2014:86), podemos señalar que esta se produce, recién durante el primer mandato de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011), en coincidencia con el primer mandato de Mauricio Macri como jefe de gobierno de la Ciudad (2007-2011).

En diciembre de 2009, el poder ejecutivo de la Ciudad, ratificó este convenio por decreto<sup>43</sup>, y posteriormente en mayo de 2011, el gobierno de la Ciudad, puso en funcionamiento este corredor modelo a través de una resolución emitida por su Subsecretaría de Transporte<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Anexo Ley N° 3381 de la Ciudad de Buenos Aires – Cláusula segunda -Convenio marco de colaboración para la implementación del corredor modelo de transporte masivo de pasajeros “BRT Juan B. Justo” – CEDOM (Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo) – [www.cedom.gov.ar](http://www.cedom.gov.ar)

<sup>43</sup> Decreto N° 1.070/09. Publicado en Boletín oficial N° 3336 del 08 de enero de 2010. Pag. 14 <http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar>

<sup>44</sup> Resolución N° 64/SSTRANS/11- Subsecretaría de Transporte del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Ministerio de Desarrollo Urbano – Publicado en Boletín oficial N° 3668 del 20 de mayo de 2011, Pag. 62 – <http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar>

### CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)

---

#### 3.1.17. Traspaso del SUBTE

Uno de las acciones más significativas y de mayor impacto político en materia de transporte de los últimos tiempos, fue sin duda la decisión del gobierno nacional, de traspasar la administración de las líneas de subterráneos<sup>45</sup>, las cuales circulan todas dentro de la Ciudad de Buenos Aires, al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

El 03 de enero de 2012, se firmó un acta acuerdo<sup>46</sup>, como modo de coordinación de sistemas federales (Covarrubias, 2007), por el cual la Ciudad de Buenos Aires, aceptaba la transferencia en un plazo de noventa días, de la concesión de la red de subterráneos de la Ciudad, hasta ese momento en manos de la Nación, a cambio de un único aporte de trescientos sesenta millones de pesos, en doce cuotas mensuales, a ser efectivizado por el gobierno nacional.

A los pocos días, el 29 de febrero, luego que en ese mismo día, desde el gobierno nacional, se anunciara el retiro de los agentes de la Policía Federal que custodiaban todas las estaciones de subterráneos, a partir del día siguiente, el Jefe de Gobierno Mauricio Macri, anunciaba en forma unilateral , la suspensión del traspaso, en términos tales como:

*“Lamentablemente no hemos podido avanzar, nos encontramos con decisiones unilaterales permanentes del gobierno nacional, como la de hoy de Garré<sup>47</sup> que anunció que retira la Policía Federal. Me veo en la obligación, como no puedo mentir ni ser cómplice, de suspender el traspaso del subte. Le pido a la Presidenta que nos podamos reunir para resolver problemas de la gente”<sup>48</sup>*

En otro pasaje planteaba:

---

<sup>45</sup> Líneas de Metro.

<sup>46</sup> [http://www.mininterior.gov.ar/web\\_transporte/subte.php?idLinea=](http://www.mininterior.gov.ar/web_transporte/subte.php?idLinea=)

<sup>47</sup> Nilda Garré - Ministra de Seguridad de la Nación.

<sup>48</sup> “Macri rechazó el subte y el Gobierno salió a cruzarlo” - 01 de marzo de 2012 [www.clarin.com](http://www.clarin.com)

### CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)

---

*"Así no se puede seguir. Hace falta resolver con seriedad. No podemos hacernos cargo de estos diez años de falta de inversión., por eso decidimos suspender el trabajo de la comisión en función del traspaso del subte a la ciudad"*<sup>49</sup>

De aquí podemos analizar varios aspectos, tales como que la posición del gobierno nacional era desfinanciar al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, quitándole la seguridad de todas las estaciones del subte, que si bien era provista por la Nación, lo había hecho así históricamente. El argumento del gobierno nacional, consistió en comunicarle al de la Ciudad, que las estaciones fueran custodiadas por la Policía Metropolitana, que si bien dependía del gobierno de la Ciudad, era una fuerza de seguridad que había sido creada recientemente, y la cual carecía de la cantidad de efectivos suficiente para cubrir la totalidad de las bocas. En cuanto al posicionamiento en la agenda, el jefe de Gobierno, utiliza la agenda mediática (Elder y Cobb, 1984) para pedir una reunión con la presidenta, para tratar de resolver “los problemas de la gente”. Por otro lado, el gobierno nacional apela a objetivos de proceso (Dente y Subirats, 2014:80), e intereses ocultos, inclusive dejando expuestos a los usuarios, a problemas de inseguridad dentro de las estaciones.

Hasta ese momento, no existía mención alguna sobre si se incluiría también algún tipo de traspaso de las líneas de transporte público automotor, pero sin embargo, el 28 de marzo de ese mismo año, el Congreso Nacional, transforma un proyecto elevado por el Poder Ejecutivo el 08 de marzo<sup>50</sup>, sancionando la Ley 26.740, ratificando el acuerdo del 03 de enero, y transfiriéndole a la Ciudad de Buenos Aires, no solo de las líneas de subterráneos, sino también el ejercicio exclusivo de fiscalización del Premetro<sup>51</sup>, del tranvía de Puerto Madero<sup>52</sup> y de los servicios públicos de transporte automotor, cuya prestación se desarrollare dentro del territorio de la Ciudad de Buenos Aires.<sup>53</sup> Esto último, significaría que el gobierno porteño

---

<sup>49</sup> “Macri rechazó el traspaso del subte y pidió una reunión con la Presidenta” 01 de marzo de 2012. [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)

<sup>50</sup> [http://www1.hcdn.gov.ar/proyectos\\_search/proyectosd.asp?whichpage=1&fromForm=1&chkFirmantes=on&ChkTramite=on&proy\\_expdp=0026-S-2012&proy\\_expden=0016-PE-2012](http://www1.hcdn.gov.ar/proyectos_search/proyectosd.asp?whichpage=1&fromForm=1&chkFirmantes=on&ChkTramite=on&proy_expdp=0026-S-2012&proy_expden=0016-PE-2012)

<sup>51</sup> Premetro: Tren ligero de 7,4 Km de vía, que circula por la zona sur de la Ciudad.

<sup>52</sup> Tranvía de Puerto Madero o también llamado Tranvía del Este, inaugurado en el año 2007, de 1,6 Km de vía, dejó de funcionar en octubre del 2012, por escaso nivel de pasajeros y déficit presupuestario. En la actualidad existen diversos proyectos para su reactivación.

<sup>53</sup> <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/195894/norma.htm>

### CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)

debería hacerse cargo de las 33 líneas de transporte público automotor que circulaban dentro de sus límites geográficos, las cuales se detallan en el siguiente cuadro.

LINEAS DE TRANSPORTE QUE PASAN A LA ORBITA DE LA CIUDAD			
LINEA	RECORRIDO	LINEA	RECORRIDO
Línea 4	Liniers-Correo Central	Línea 65	Constitución-Belgrano
Línea 5 B	Piedrabuena-Retiro	Línea 68	Saavedra-Once
Línea 6	Villa Soldati-H. Ferroviario	Línea 70	Barracas-Retiro
Línea 7	Parque Avellaneda-Retiro	Línea 76	N. Pompeya-Saavedra
Línea 12	Constitución-P. Falucho	Línea 84	V. Parque-Constitución
Línea 23	Villa Soldati-P. Nuevo	Línea 99	Liniers-Plaza de Mayo
Línea 26	Retiro-Barrio Rivadavia	Línea 101	Villa Soldati-Retiro
Línea 28	Retiro-C. Universitaria	Línea 102	Barracas-Palermo Chico
Línea 34	Liniers-Palermo	Línea 104	Liniers-Once
Línea 39	Chacarita-La Boca	Línea 106	Liniers-Retiro
Línea 42	Pompeya-Núñez	Línea 107	P. Avellaneda-Núñez
Línea 44 N	Pompeya-Belgrano	Línea 108	Liniers-Retiro
Línea 47	Chacarita-Liniers	Línea 109	Liniers-Correo Central
Línea 50	Retiro-B. Piedrabuena	Línea 115	Villa Soldati-Retiro
Línea 61	Constitución-Constitución	Línea 118	Belgrano-P. Patricios
Línea 62	Constitución-Constitución	Línea 132	Flores-Retiro
Línea 64	Belgrano-La Boca		

Tabla 3.2. Líneas de Transporte que pasan a la órbita de la Ciudad de Buenos Aires

Fuente: Elaboración propia

Este traspaso implicaba además para el gobierno nacional, dejar de realizar un desembolso en subsidios<sup>54</sup> para las mencionadas líneas de transporte, de unos \$1.056 millones de pesos<sup>55</sup>, teniéndolo por tanto que absorber, el gobierno de la Ciudad, o bien que este lo implementara a través de un aumento de tarifas<sup>56</sup>.

Con esta decisión, el gobierno nacional tuvo una posición de retener y defender sus propios recursos económicos (Dente y Subirats, 2014:90).

<sup>54</sup> El tema subsidios se desarrolla con mayor profundidad en el capítulo .....

<sup>55</sup> <http://www.lanacion.com.ar/1455129-traspasan-a-macri-colectivos-que-cuestan-1000-millones> y secretaria de transporte.

<sup>56</sup> El tema tarifas se desarrolla con mayor profundidad en el capítulo .....

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

El tratamiento de esta ley, previa aprobación del senado el 21 de marzo<sup>57</sup>, fue finalmente aprobada por la Cámara de Diputados el 28 de marzo, causando en el recinto, intensos debates y la exposición de diferentes puntos de vista, que valen la pena destacar.

Por ejemplo, el senador Daniel Filmus<sup>58</sup> indicaba en su discurso que "no tiene ninguna razón de ser que los porteños seamos menos que los ciudadanos de cualquier otro lugar del país, y no podamos decidir sobre nuestros medios de transporte", quien además lamentó que "el jefe de Gobierno<sup>59</sup> no quiera tomar esa responsabilidad".

Por su parte, la senadora María Eugenia Estenssoro<sup>60</sup>, fundamentó su rechazo al proyecto al afirmar que "no se cumple el artículo 75 inciso "b" de la Constitución, porque no se realiza la transferencia con los recursos", al tiempo que señaló que "no hubo ningún acuerdo para transferir las líneas de colectivos"<sup>61</sup>.

El senador Samuel Cabanchik<sup>62</sup> sostuvo que "la transferencia de las 33 líneas de colectivos<sup>63</sup>, implican un problema por la cantidad de dinero que la Ciudad debería desembolsar para mantener el precio actual del boleto", haciendo hincapié sobre los recursos económicos (Dente y Subirats,2014:90) cuestionando que "el criterio para retirar el subsidio, sea que tienen sus terminales en la Ciudad de Buenos Aires". En tanto, entre las opiniones de los diputados, podemos señalar las siguientes:

El diputado y jefe de bloque del oficialismo nacional, Agustín Rossi<sup>64</sup>, remarcó que "la Ciudad de Buenos Aires es el único gobierno local, que no administra su propio sistema de pasajeros, todas las otras intendencias manejan su propio sistema de pasajeros".

---

<sup>57</sup>

[http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=PE&nro\\_comision=&tipo=PL&numexp=16/12&tConsulta=4](http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=PE&nro_comision=&tipo=PL&numexp=16/12&tConsulta=4)

<sup>58</sup> Daniel Filmus, senador por el FPV (Frente para la Victoria).

<sup>59</sup> El Ing. Mauricio Macri.

<sup>60</sup> María Eugenia Estenssoro, senadora por la Coalición Cívica.

<sup>61</sup> "senado aprobó el traspaso de los subtes a la ciudad"- 21 de marzo de 2012. [www.ambito.com](http://www.ambito.com)

<sup>62</sup> Samuel Cabanchik, senador por PROBAFE (Proyecto Buenos Aires Federal).

<sup>63</sup> Líneas de buses.

<sup>64</sup> Agustín Rossi, diputado por el FPV (Frente para la Victoria).

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

Por el lado del P.R.O., partido gobernante en la Ciudad de Buenos Aires, el diputado y jefe de bloque Federico Pinedo<sup>65</sup>, expresaba la necesidad de creación de una "autoridad metropolitana con participación de la Nación, la Ciudad de Buenos Aires y los municipios"<sup>66</sup>, como forma de conformación de una red (Zurbriggen, 2003) integrada por esas tres partes, lo cual también significaba incluir este tema en la agenda (Aguilar Villanueva, 1993) del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En este mismo sentido, también se expresaba el diputado por la U.C.R.<sup>67</sup> Manuel Garrido, proponiendo la puesta en marcha del ECOTAM, para lo cual solicitó la modificación de los artículos de la Ley 25.031<sup>68</sup>, que hacían necesaria la adhesión de los 24 municipios del A.M.B.A., y que a su criterio era el obstáculo mayor para la puesta en marcha del mencionado Ente<sup>69</sup>. La opinión de este diputado puede ser tomada en cuenta, como una de las causas del intento fallido hasta el momento de conformación del ECOTAM, visto anteriormente. Analizando este caso en particular, el fracaso de su constitución también habría que buscarlo por el surgimiento tanto de intereses ocultos como de objetivos de proceso (Dente y Subirats, 2014:80).

Otras de las voces del oficialismo en la Ciudad de Buenos Aires, en este caso la diputada por el P.R.O., Paula Bertol<sup>70</sup>, remarcaba que "el traspaso se define en la Legislatura porteña", e insistió en que "este no se puede hacer sin la transferencia de los recursos"<sup>71</sup>. Esta opinión del oficialismo del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, nuevamente fija claramente la posición de la necesidad de transferencia de los recursos por parte del gobierno central.

---

<sup>65</sup> Federico Pinedo, diputado por el PRO.

<sup>66</sup> "Diputados convirtió en ley el traspaso a la Ciudad del subte y los colectivos" – 28 de marzo de 2012. [www.clarin.com](http://www.clarin.com)

<sup>67</sup> U.C.R. Partido Unión Cívica Radical

<sup>68</sup> Art. 12 y Art. 13 de la Ley 25.031 constitutiva del Ecotam.

<sup>69</sup> Versión taquigráfica de sesión ordinaria del 28 de marzo de 2012 de la Cámara de Diputados de la Nación. Comisiones de asuntos constitucionales, de asuntos municipales, de transportes y de presupuesto y hacienda. Orden del día N° 192. <http://www1.hcdn.gov.ar>

<sup>70</sup> Paula Bertol, diputada por el PRO.

<sup>71</sup> "La Cámara baja convirtió en ley el traspaso de los subtes a la Ciudad"- 28 de marzo de 2012. [www.ambito.com](http://www.ambito.com)

### CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)

---

La reacción a esta ley, por parte del Jefe de Gobierno porteño, Mauricio Macri, no se hizo esperar, utilizando la agenda mediática (Cobb y Ross, 1976) nuevamente para comunicarse con el gobierno nacional, respondiendo con frases tales como:

*“Señora Presidenta<sup>72</sup>, usted tiene que dialogar conmigo y con todos los actores de la sociedad”*

En donde trata de fijarle al gobierno nacional la necesidad de incluir a la mayor cantidad de actores (Dente y Subirats, 2014:73) para el tratamiento de este tema.

En otra parte continúa:

*“Este gobierno<sup>73</sup>, quiere hacerse cargo del sistema de transporte, más el puerto, el juego y la seguridad, pero queremos hacerlo a partir de un convenio en el que se respete la Constitución nacional” ..“El Congreso Nacional volvió a perder una oportunidad, cayó en un papelón y volvió a funcionar como una escribanía del kirchnerismo.”.. “No hay ninguna ley del Congreso Nacional que esté por arriba de la Constitución.”.*

En este caso, el reclamo se refiere a poner por encima de los objetivos de proceso (Dente y Subirats, 2014:80) del gobierno nacional, a la Constitución Nacional, dejando de lado la influencia del poder ejecutivo sobre el poder legislativo, debido al escaso debate parlamentario de los proyectos enviados por este.

En cuanto a la concentración de los recursos (Dente y Subirats, 2014:90), se refiere de esta manera:

*“Hoy tenemos un gobierno nacional que no quiere dialogar sobre el sistema de transporte y ver cómo logramos que la gente viaje mejor y segura, y que como nunca en la historia de la democracia, ha concentrado tantos recursos asfixiando a las provincias.”. “No es verdad*

---

<sup>72</sup> Refiriéndose a Cristina Fernández de Kirchner.

<sup>73</sup> Por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.



### CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)

---

*que no hay recursos. Hay recursos cuantiosos, pero no han sido usados debidamente. No veo un plan, no veo un programa”.*

En este caso introduce a la agenda (Bañón y Carrillo, 1997) el tema del funcionamiento del federalismo (Watts, 2006), colocando al gobierno nacional, en un lugar bastante incómodo.

*“¿Qué ha cambiado tanto para hoy ser la Presidenta del gobierno que más ha atropellado el federalismo en la historia de la democracia?”*

Apelando finalmente a la advertencia de no concreción del convenio:

*“Si no hay un convenio que se construya trabajando de buena fe y que sea debidamente aprobado por la Legislatura, no va a haber traspaso”<sup>74</sup>*

Sin embargo, a pesar de esta serie de marchas y contramarchas, luego el jefe de Gobierno decidió cambiar de opinión y enviar el 27 de noviembre de 2012, un proyecto de Ley a la Legislatura porteña<sup>75</sup>, para tomar el control de los subtes, y de los servicios ferroviarios de pasajeros de superficie<sup>76</sup>, pero llamativamente en ninguna parte del mismo hacía mención al traspaso de las 33 líneas de colectivos incluidas en la Ley 26.740, comentada con anterioridad.

La legislatura porteña convirtió finalmente el 19 de diciembre de 2012 este proyecto en Ley<sup>77</sup>, fijando el día 01 de enero de 2013, como fecha de entrada en vigencia de esta normativa.

---

<sup>74</sup> “No quieren dialogar” – 30 de marzo de 2012 - [www.pagina12.com.ar](http://www.pagina12.com.ar)

<sup>75</sup> Proyecto 201203479 del 2012. [www.cedom.gov.ar](http://www.cedom.gov.ar)

<sup>76</sup> Premetro y Tranvía de Puerto Madero mencionados anteriormente.

<sup>77</sup> Ley 4.472, publicada en boletín oficial 4064, del 28 de diciembre de 2012. Pag 24  
<http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/>

### CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)

---

#### 3.1.18. Creación del ministerio del Interior y Transporte

A través de un decreto presidencial<sup>78</sup>, en junio de 2012, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, renombró el Ministerio del Interior, por el de Ministerio del Interior y Transporte, transfiriéndole de esta manera, la Secretaría de Transporte, hasta entonces bajo la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Del mismo modo y al igual que el Ing. Mauricio Macri, en esa oportunidad, la presidenta ofrecía un discurso en Casa Rosada<sup>79</sup>, en donde también iba a poner en la agenda (Jones, 1984) no solo la temática del transporte, creando una vez más un organismo de transporte metropolitano, sino también el tema de los recursos (Dente y Subirats, 2014:90) y del federalismo (Linz, 1999). A continuación se extractan los principales párrafos:

*“Una de las primeras tareas que van a tener que hacer Alejandro<sup>80</sup> y Florencio<sup>81</sup>, va a ser la constitución de un organismo de transporte del Área Metropolitana del AMBA. Esto es, un órgano tripartito que convoque de una buena vez por todas, al Estado nacional, que es el que pone la plata para todos los transportes, y convocar al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y al gobierno de la provincia de Buenos Aires, a quienes le transportamos de un lado al otro a sus trabajadores y a su gente”.*

De estas palabras surge nuevamente la participación del gobierno central como actor político promotor (Dente y Subirats, 2014:122) para la creación del organismo, como así también fijando su supremacía para el aporte de los recursos económicos. También es importante señalar la posición de autoadjudicarse la responsabilidad en el traslado de los pasajeros.

Como se ha ido mostrando, a través del tiempo se han ido sucediendo intentos, y este es otro de ellos, en pos de la conformación de algún mecanismo de interacción a través de una red y de la conformación de RIGS (Agranoff, 1991).

---

<sup>78</sup> Decreto 874/2012 del 06 de junio de 2012- [infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/198318/norma.htm](http://infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/198318/norma.htm)

<sup>79</sup> Casa de Gobierno o Casa Rosada. Lugar donde los presidentes ejercen sus actividades ejecutivas habituales.

<sup>80</sup> Alejandro Ramos. Secretario de Transporte.

<sup>81</sup> Florencio Randazzo. Ministro del Interior y Transporte.

### CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)

---

En otro momento la presidenta señalaba:

*“Para que ustedes se den una idea, en transporte de colectivos en la Ciudad de Buenos Aires, el subsidio total para colectivos por año, transportando unos 354 millones de pasajeros anuales, es de 1.172 millones de pesos, únicamente en colectivos; en el resto del AMBA es de 10.192 millones de pesos, transportan 2.752.000 pasajeros anuales. En el interior, o sea en el resto del país, que incluye el propio sector de la provincia de Buenos Aires, es de 4.543 millones de pesos y se transportan 1.826.000 millones de pasajeros”.*

En este caso surge claramente, la intencionalidad de colocar en la agenda gubernamental (Elder y Cobb, 1984), el tema de los subsidios al sistema de transporte de la región.

Continuaba solicitando al resto de los actores, la adopción de posturas más activas al respecto, manifestando:

*“Por eso necesitamos sentarnos realmente para elaborar un sistema, esta va a ser una de las primeras tareas que va a tener Florencio y que va a tener Alejandro, entre otras tantas, porque también explicar claramente, qué parte de estos subsidio va para obras, qué parte va para pago de salarios, la mayor parte de los subsidios está yendo para pago de salarios de los trabajadores, esto también es bueno que se sepa, pero es necesario que todos se hagan cargo de la parte que corresponde”.*

Dentro del último párrafo seleccionado, hace referencia al igual que lo había hecho Mauricio Macri, al funcionamiento del federalismo (Elazar, 1990) en el país.

*“Yo sentadita sola desde acá no puedo hacer absolutamente todo para los 40 millones de argentinos. Les digo que me esfuerzo un montón, pero tampoco me pidan lo que me es imposible hacer y, fundamentalmente, lo que es casi institucionalmente imposible cumplir, porque entonces estaríamos ante un gobierno unitario que decide desde acá y tiene únicamente ejecutores en cada uno”*

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

*“Lo que pasa es que el federalismo parece ser para los recursos nada más, no para las funciones o para el laburo. Cuando hay que laburar somos todos unitarios, cuando hay que repartir son todos federales”<sup>82</sup>.*

#### **3.1.19. Agencia de Transporte Metropolitano (ATM)**

Como consecuencia de estas palabras de la presidenta, el gobierno nacional como actor político promotor (Dente y Subirats, 2014:122) tomó la iniciativa, y el 03 de octubre de 2012, el ministro del Interior y Transporte, Florencio Randazzo, convocó al gobierno de la provincia de Buenos Aires, representado por el gobernador Daniel Scioli, y al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, representado por el Secretario de Transporte Guillermo Dietrich, para la firma del convenio<sup>83</sup> por el cual se constituía la Agencia de Transporte Metropolitano (ATM), en donde se visualiza una política de red (Zurbriggen, 2003), el funcionamiento de RIGS (Agranoff, 1991) y coordinación en sistemas federales (Covarrubias, 2007).

La dirección de este organismo interjurisdiccional consultivo, de coordinación y planificación en materia de transporte e infraestructura, quedó constituido por un representante del Estado nacional, uno de la provincia de Buenos Aires y otro de la Ciudad de Buenos Aires, los cuales deberían ser designados por cada una de las partes, dentro de los 30 días desde la suscripción del convenio, según el artículo undécimo.

Además el directorio estaría asistido por un comité ejecutivo, para dedicarse de la gestión técnica y administrativa de la Agencia, integrado por 2 representantes de cada una de las 3 jurisdicciones. En esta composición del comité ejecutivo, se sigue visualizando el funcionamiento de las RIGS (Cameron, 2000).

---

<sup>82</sup> Anuncio de la creación del Ministerio del Interior y Transporte. palabras de la presidenta de la nación  
<http://www.presidencia.gob.ar/discursos/25899>

<sup>83</sup> “Convenio tripartito entre el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, destinado a la creación de la Agencia de Transporte Metropolitano (ATM)” - Anexo Decreto 1359/2014.  
<http://www.infoleg.gov.ar/>

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

El ámbito de control de este nuevo Organismo, abarca el transporte y movilidad automotor y ferroviario, de superficie y subterráneo, de pasajeros y de carga, urbano y suburbano, comprendido en el R.M.B.A.

También se hace mención expresamente a la Ciudad de Buenos Aires, y a los partidos de la provincia de Buenos Aires que conforman la R.M.B.A., que como ya se ha definido con anterioridad, son los siguientes:

Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Lobos, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Mercedes, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate , dejando además la posibilidad de incorporar aquellos que “ en el futuro deban ser incluidos como consecuencia del desarrollo urbano cuando las relaciones funcionales del área así lo requieran y las partes así lo decidan”.

Dentro de las funciones principales a llevar adelante por la Agencia, se pueden destacar las siguientes:

- Elaborar criterios básicos de la política de ordenamiento, coordinación y planificación del sistema de Transporte.
- Proponer la elaboración y/o modificación de las normas jurídicas vigentes, de modo de tender a un adecuado nivel de unificación normativa en la R.M.B.A.
- Brindar apoyo técnico a las partes para la definición de regímenes tarifarios y de compensaciones al usuario, propendiendo a la implementación de políticas tarifarias homogéneas y coordinadas en todo el territorio de la R.M.B.A.

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

Las partes se comprometen<sup>84</sup> a definir una agenda de temas prioritarios dentro de los 30 días de suscripto el convenio, y la elaboración de un Plan Director de Transporte en un plazo de 150 días, a partir de la ratificación del convenio por cada una de las jurisdicciones. Los puntos más importantes a ser tratados en este plan podríamos resumirlos de esta manera:

- Análisis y diagnóstico de la demanda y oferta de transporte.
- Recomendaciones para la mejora de la satisfacción del usuario.
- Régimen tarifario de los servicios de transporte.

Como se puede observar, los objetivos de la Agencia abarcan aspectos integradores desde numerosos puntos de vista.

Respecto a los recursos (Dente y Subirats, 2014:90) para el funcionamiento de la Agencia, establece que los mismos deberán ser aportados por cada una de las jurisdicciones de manera proporcional<sup>85</sup>, por lo cual se toma nota de lo declarado por la presidente, semanas antes.

El convenio fue ratificado por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el 23 de octubre de 2012<sup>86</sup>, por la provincia de Buenos Aires, el día 26 de julio de 2013<sup>87</sup> y por la Nación, el día 21 de agosto de 2014<sup>88</sup>. Ese mismo día, el Ministerio del Interior y Transporte comunicó que a partir de esa fecha, se procedería a definir el Directorio y el Comité Ejecutivo de la Agencia, para luego encaminarse a la elaboración del señalado Plan Director, en el plazo de 150 días establecido en el convenio, como así también en la pendiente definición de la agenda de temas prioritarios (Elder y Cobb, 1984) establecidos en el artículo sexto, y que debió haberse completado dentro de los 30 días de suscripto el convenio<sup>89</sup>.

---

<sup>84</sup> En su artículo sexto.

<sup>85</sup> Artículo 10.

<sup>86</sup> A través del decreto 513/12 publicado en boletín oficial N° 4025 del 30 de octubre de 2012. Pag.7 <http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar>

<sup>87</sup> Por medio del decreto provincial N°490/13 del 26 de julio de 2013. Publicado en Boletín Oficial 27139 el 09 de septiembre de 2013. <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl>

<sup>88</sup> A través del decreto 1359/2014 <http://www.infoleg.gov.ar/>

<sup>89</sup> [http://www.transporte.gov.ar/content/comunicados\\_SEAPROBLACREACIN\\_1408659413/](http://www.transporte.gov.ar/content/comunicados_SEAPROBLACREACIN_1408659413/) - 21 de agosto de 2014

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

En enero de 2015, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, designó por decreto<sup>90</sup> como representante ante el Directorio, al titular de la Subsecretaría de Transporte, Lic. Guillermo Javier Dietrich, y ante el Comité Ejecutivo de la Agencia, al titular del Organismo Fuera de Nivel Unidad Proyectos Especiales Área Metropolitana de Buenos Aires, Lic. Diego Valenzuela, y al titular de la Dirección General de Tránsito y Transporte dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Ing. Hector Guillermo Krantzer.

#### **3.1.19.1. Opiniones de expertos**

Conviene en este caso en particular, y aplicando la tipología de actores utilizada en nuestro marco teórico (Dente y Subirats, 2014:115), incorporar la opinión de los expertos, en base a un cuestionario realizado por el Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial (C3T) de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), especializado en estudios sobre transporte. Este publicó en agosto de 2012, un informe titulado “9 preguntas a 9 especialistas, a raíz del proyecto de implementación de un ente tripartito de transporte para la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)”<sup>91</sup>, del cual a continuación pasaremos a detallar los párrafos más interesantes:

Ante la consulta acerca de cuáles serían los aspectos más relevantes de la conformación de esta Agencia, Patricia Brennan<sup>92</sup> reconoció como aspecto positivo “su integración tarifaria, la nivelación de la calidad de los servicios a prestarse mediante la homogenización de los requisitos y la normativa de las distintas jurisdicciones”, pero como negativo y refiriéndose a la capacidad de recursos disponibles (Dente y Subirats, 2014: 84) “posiblemente, un mayor poder de decisión de la jurisdicción más dotada técnica y financieramente”<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> Decreto 47/15 del 21 de enero de 2015 – Boletín oficial N° 4565 – Pag. 15 - <http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar>

<sup>91</sup> “9 preguntas a 9 especialistas a raíz del proyecto de implementación de un Ente Tripartito de Transporte para la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)”- agosto 2012 - <http://c3t.fra.utn.edu.ar/?p=388>

<sup>92</sup> Patricia Brennan es presidenta de la Fundación Latinoamericana de Transporte Público y Urbano (ALATPU).

<sup>93</sup> Ibid, pag 3.

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

Por su parte, Susana Kralich<sup>94</sup>, destacó como aspectos positivos “el reconocimiento de una unidad funcional como lo es una región metropolitana, que incluye decenas de distritos interrelacionados y la necesidad de acción concertada sobre sus dinámicas que exceden al sector transporte”, y como negativos que “la actual descoordinación del transporte responde no solo a aspectos relativos a su índole jurídico administrativa plural”, sino también que “se vincula a los cambios sustantivos generados en las últimas décadas, en particular en los ’90, que implicaron drásticos cambios sobre el rol del Estado, tales como menor presencia y mayor pasividad en sus diversos niveles”<sup>95</sup>, en referencia a las continuidades de las políticas que se están abordando en esta tesis.

Mientras tanto, Rodolfo Huici<sup>96</sup>, señaló como aspectos positivos poder “lograr un ámbito donde todas las partes con responsabilidad en el transporte y tránsito, compartan las diversas visiones y estrategias que poseen respecto de estos temas, y acuerden políticas públicas acordes a una visión compartida, o por lo menos coordinada” (Covarrubias, 2007). En tanto, como aspectos negativos, destacó “las dificultades principalmente institucionales y financieras para poner en marcha una coordinación de este tipo”, sin embargo agregó que “se da por descontado que las diversas instituciones participantes, han demostrado una voluntad sincera de trabajar conjuntamente en la resolución de los temas del transporte y tránsito metropolitanos”<sup>97</sup>.

Otro de los especialistas consultados, en este caso Alberto Müller<sup>98</sup>, destacó positivamente la constitución de una instancia de coordinación (Covarrubias, 2007), “por cuanto permitiría instalar en el plano institucional, una perspectiva metropolitana que hoy existe en forma desarrollada sólo en estudios académicos y eventualmente de consultoría”, no señalando aspectos negativos<sup>99</sup>.

---

<sup>94</sup> Susana Kralich es especialista en transportes terrestres ,profesora titular de la cátedra Transporte y Tránsito Urbano de la Universidad de Buenos Aires e investigadora del Conicet (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)

<sup>95</sup> Ibid,pag 4.

<sup>96</sup> Rodolfo Huici es especialista en transporte y ex funcionario del BID.

<sup>97</sup> Ibid,pag 5.

<sup>98</sup> Alberto Müller es Profesor titular regular de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Director del Centro de Estudios de la Situación y Perspectiva de la Argentina (CESPA).

<sup>99</sup> Ibid,pag 5.



### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

En cuanto a otra de las consultas, referidas en este caso al tipo de coordinación jurisdiccional a utilizar en la Agencia, Patricia Brennan opinó que “de acuerdo con nuestra constitución, la delegación de competencias no está permitida, pero sí en cambio la coordinación de acciones y normativa mediante el reconocimiento de estos acuerdos, por cada una de las partes intervinientes”, agregando que desde su punto de vista, en primera instancia “se debe ir a un acuerdo de políticas y planificación, y posteriormente avanzar sobre los métodos de control y marco regulatorio común a ser aplicados por cada una de las jurisdicciones en su ámbito de actuación”<sup>100</sup>.

En cuanto a la opinión de Susana Kralich, “la delegación de competencias es el meollo de la cuestión, que explica las resistencias a los intentos habidos, aún en los periodos en los que las principales jurisdicciones (nacional, provincial y de la Ciudad de Buenos Aires) contaron con gobiernos del mismo signo político”<sup>101</sup>.

Resulta interesante tomar la opinión de Alicia Ribera<sup>102</sup>, referida al federalismo (Linz, 1999), afirmando que “en el federalismo argentino hay limitaciones constitucionales para crear un nuevo nivel de gobierno con suprajurisdiccionalidad local”, aclarando que “las provincias poseen competencias originarias y también los municipios, con un grado mayor o menor de autonomía, conforme a las constituciones provinciales”. En cuanto a la coordinación (Covarrubias, 2007) agrega que “cualquiera sea su alcance, no puede implicar delegación de competencia, dado que ésta configura jurídicamente un deber-facultad”<sup>103</sup>.

Para Pedro del Piero<sup>104</sup>, “la coordinación interjurisdiccional debe centrarse en garantizar la movilidad urbana, en términos de cobertura, calidad de servicio y equidad tarifaria”, agregando que “cualquier sistema de transporte eficiente y eficaz en el mundo, se basa en la

---

<sup>100</sup> Ibid, pag 6.

<sup>101</sup> Ibid, pag 6.

<sup>102</sup> Alicia Ribera es especialista en transporte y planificación urbana y regional, y Secretaria de la Fundación Latinoamericana de Transporte Público y Urbano (ALATPU).

<sup>103</sup> Ibid, pag 7.

<sup>104</sup> Pedro del Piero es presidente de la Fundación Metropolitana

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

integración tarifaria, física y de gestión del transporte público”, agregando que “por lo tanto la coordinación interjurisdiccional, tiene que planificar políticas, regularlas y controlarlas”<sup>105</sup>.

En cuanto a si en las condiciones actuales, es posible la implementación de una autoridad de coordinación, Patricia Brennan opina que “lo ideal sería contar con autoridades dedicadas al transporte urbano en cada una de las entidades, antes de la conformación de una autoridad, esto no ocurre en ninguna de ellas” y aclara que “la Ciudad de Buenos Aires no ha ejercido su potestad sobre el transporte urbano, a su vez la Nación y la provincia tienen organismos sectoriales, pero no de ámbito geográfico”.<sup>106</sup>

Alicia Ribera opina en tanto que “las condiciones actuales, aconsejan especialmente la implementación de una instancia de coordinación” (Covarrubias, 2007) agregando que “los altos montos de subsidio operativo, el retraso tarifario y el estado de desinversión alarmante del sistema, componen un escenario que sólo podrá solucionarse en forma coordinada, no pudiéndose lograr esto desde una sola jurisdicción”, señalando asimismo que “la voluntad expresada por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de asumir sus competencias sobre el transporte local, obliga a encontrar fórmulas que no impliquen la mera suma de una nueva jurisdicción descoordinada, mucho menos tratándose del centro neurálgico de actividad y movilidad del área”<sup>107</sup>.

Por su parte, Rodolfo Huici considera que “debería hacerse el esfuerzo político e institucional de establecer esta coordinación, en la medida que las jurisdicciones participantes sean sinceras en su vocación de participar y trabajar para el bien común, dejando de lado diferencias políticas de coyuntura”<sup>108</sup>.

En tanto, Alberto Müller opina que “para que tenga sentido la constitución de un ente coordinador, debe existir planificación como actividad sistemática, y además debe verificarse una clara voluntad política de avanzar hacia la integración tarifaria intermodal e

---

<sup>105</sup> Ibid, pag 7.

<sup>106</sup> Ibid, pag 11.

<sup>107</sup> Ibid, pag 12.

<sup>108</sup> Ibid, pag 12.

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

interjurisdiccional”, aclarando por último que “ninguna de estas condiciones se cumple hoy día, por tanto en las condiciones actuales, tiene relativo sentido constituir una autoridad de coordinación”<sup>109</sup>.

En cuanto a la consulta referida a la necesidad de incorporación de los municipios de la R.M.B.A. al esquema de coordinación, Patricia Brennan afirma que “nuestro orden constitucional determina que la Nación estará siempre presente en un organismo como el que se plantea”, señalando que “la incorporación de los municipios, debería darse en tanto acuerden con los lineamientos de política y planificación que estas tres jurisdicciones plasmen en sus acuerdos”, agregando que “no debe subordinarse la participación de éstos para la conformación de esta instancia de coordinación”<sup>110</sup>.

En tanto Susana Kralich, opinó que “la participación de los gobiernos locales es vital, no hay gobernanza posible sin su participación, la excepción sería la creación de una Región Metropolitana con gobierno propio, opción por el momento inviable, dado que este tipo de figura jurídica no está contemplada por la legislación vigente”<sup>111</sup>.

En tanto Alicia Ribera, sostuvo que “el status sui generis de la Ciudad de Buenos Aires, una ciudad Estado asimilable a una provincia (aclarando que al no tratarse de un municipio, aunque se entendiera asimilable a éste, no integra el territorio de la provincia de Buenos Aires), determina necesariamente la participación de la Nación, atento a su jurisdicción sobre el transporte interprovincial en todo el país”.

Señala además que “la legítima competencia de los municipios en materia de transporte local, tránsito, circulación, vialidad, uso del suelo y planificación urbana en general, obligará a la progresiva adhesión de los mismos al Ente, como condición sine qua non de validación de las intervenciones que involucraren sus atribuciones materiales y territoriales. De lo contrario, el

---

<sup>109</sup> Ibid, pag 13.

<sup>110</sup> Ibid, pag 14.

<sup>111</sup> Ibid, pag 14.

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

Ente sólo podría adoptar medidas de alcance interjurisdiccional, lo que limitaría su accionar”<sup>112</sup>.

Pedro del Piero señala que “la Nación ha sido siempre el actor principal (Dente y Subirats, 2014:122) en el transporte metropolitano. Hay que recorrer el camino de empoderar a la ciudad, y fundamentalmente a la provincia, que ha sido un actor literalmente ausente, tanto para los flujos metropolitanos como para los locales”, y termina afirmando que “cada jurisdicción tiene lo propio para aportar y para responsabilizarse. La Nación nunca deberá desentenderse de la movilidad, ya que es el garante final de todos los derechos, y la movilidad es un derecho humano básico. También está involucrada en la cuestión ambiental, cuyos presupuestos mínimos son garantizados por el régimen federal”<sup>113</sup> (Watts, 2006).

Por último, podemos señalar sobre esta Agencia, que como en otros tantos intentos, no se han observado señales sobre avances en acciones en común. La misma solo consiguió que el gobierno nacional firmara un acuerdo con el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, para extender un tramo de la autopista “Arturo Illia”<sup>114</sup>.

#### **3.1.20. Instituto Argentino del Transporte (I.A.T.)**

El último de los intentos de articulación jurisdiccional, dentro de la serie que hemos venido desarrollando, con la salvedad que en este caso abarca todo el país, es el Instituto Argentino del Transporte, creado por decreto presidencial<sup>115</sup>, y anunciado por el ministro del Interior y Transporte, Florencio Randazzo, el día 24 de junio de 2014, dentro del marco de la “Jornada Internacional de Transporte. De este encuentro podemos destacar algunas de las frases más importantes del ministro:

---

<sup>112</sup> Ibid,pag 15.

<sup>113</sup> Ibid,pag 15.

<sup>114</sup> [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar) - El fiasco metropolitano – 28 de agosto de 2015.

<sup>115</sup> Decreto presidencial 1004/2014 del 23 de Junio de 2014. <http://www.infoleg.gov.ar/>

### CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)

---

*“la creación de este Instituto, es una decisión de la Presidente de la República. La idea es poder tener un Organismo que planifique la política en materia de Transporte Público en los próximos 50 años. Nosotros asumimos la responsabilidad esta área en un momento complejo y delicado”<sup>116</sup>, sabiendo que era una deuda pendiente que tenía el gobierno nacional”<sup>117</sup>.*

Nuevamente el gobierno nacional, asume la postura de actor político promotor (Dente y Subirats, 2014:122), incluyendo el tema en la agenda de gobierno (Aguilar Villanueva, 1993), tomando la decisión de diseñar una política de transporte a largo plazo.

*“Con esta decisión pretendemos salir de la coyuntura que a diario tenemos quienes llevamos la responsabilidades más urgentes, que muchas veces lo urgente no es lo más importante. Nuestro propósito, es poder planificar, evaluar, y auditar; es decir, las competencias son muy amplias, y nuestra idea es que estén todos los actores que tienen algo que decir en materia de transporte público”<sup>118</sup>.*

Se observa también una apertura hacia la totalidad de los actores (Dente y Subirats, 2014:73) de la temática del transporte público.

En cuanto a lo específicamente expresado por el decreto, a continuación se destacan los párrafos más importantes de sus considerandos:

*“el Ministerio del Interior y Transporte, decide elaborar un Plan Estratégico del Transporte, con el fin de establecer políticas de Estado sustentables en el tiempo, requiriendo a esos efectos la participación y articulación de las provincias y los municipios del país, universidades, consejos profesionales y centros de estudios especializados en materia de transporte, así como los sectores empresario y sindical del transporte, entidades*

---

<sup>116</sup> Se refiere que asumió luego de un gran accidente ferroviario en la Estación Once, de la Ciudad de Buenos Aires, el 22 de febrero de 2012.

<sup>117</sup> <http://prensa.argentina.ar/2014/06/24/50912-crearon-el-instituto-argentino-de-transporte.php>- Desgrabación “Audio Randazzo en Radio” 10 por parte del autor.

<sup>118</sup> <http://www.telam.com.ar/notas/201406/68469-randazzo-hara-importantes-anuncios-sobre-transporte.html> Desgrabación por parte del autor.

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

*representativas de los usuarios del transporte y otras organizaciones no gubernamentales relacionadas con el transporte”.*

A través del decreto, se refuerza lo declarado por el ministro, definiendo inclusive la red de actores (Börzel, 1997) del sistema de transporte, y la apertura a las relaciones intergubernamentales (Morata, 1991).

y también se establece en este mismo sentido:

*“convocar, integrar y articular los sectores público y privado, a ese fin vinculados al transporte; propiciar la investigación, capacitación y distribución de la información relacionada al transporte; así como colaborar en la elaboración de todo tipo de programas y acciones tendientes a la mejora constante del transporte”.*

El Instituto se ubica dentro de la esfera del Ministerio del Interior y Transporte, quien ejercerá la presidencia. Por otro lado, también incluye a funcionarios con competencia en el área de transporte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de las provincias y de los municipios del país que adhieran al decreto, representantes de las universidades nacionales, públicas y privadas que acrediten contar con carreras y programas de estudios asociados al transporte, representantes de federaciones y cámaras empresarias y de federaciones, confederaciones y asociaciones sindicales de trabajadores relacionadas al transporte, y por representantes de entidades abocadas a la defensa y protección de los intereses de los usuarios del transporte, como así también a los Consejos profesionales y otras organizaciones no gubernamentales, especializadas en dicha materia.

En cuanto a los objetivos del Instituto, mencionaremos los más destacados:

- ✓ Participar en la elaboración de Plan Estratégico del Transporte, y brindar asesoramiento al Ministerio del Interior y Transporte, sobre el mismo.
- ✓ Impulsar la innovación y el adelanto tecnológico en materia de transporte.

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

- ✓ Propiciar la actualización de la normativa en materia de transporte.
- ✓ Proponer modificaciones tendientes a la armonización de la normativa en materia de transporte vigente en las distintas jurisdicciones del país.
- ✓ Propiciar actividades académicas relacionadas con el perfeccionamiento docente, y la actualización curricular por parte de las universidades nacionales y centros de estudio del país en aquellas carreras asociadas al transporte

Se determina así también, que el Instituto contará con un Comité Ejecutivo, integrado por el Ministro del Interior y Transporte, quien presidirá el mismo, más un miembro titular y uno suplente por:

- ✓ La Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- ✓ El conjunto de las provincias del país.
- ✓ El conjunto de los municipios del país.
- ✓ El sector académico.
- ✓ El sector empresario.
- ✓ El sector sindical.
- ✓ Entidades representativas de los usuarios del transporte y otras organizaciones no gubernamentales, relacionadas con el transporte, los que serán designados por el ministro del Interior y Transporte.

Como se puede observar, en este caso, la propuesta del Instituto no abarca solo la R.M.B.A., sino que se amplía a todo el país abriendo la participación a un gran abanico de actores (Dente y Subirats, 2014:73). A continuación, se resumirán en la siguiente tabla, los intentos de acuerdo entre las jurisdicciones.

#### **3.2. INTENTOS DE ACUERDO**

### CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)

RESUMEN INTENTOS DE ACUERDO				
Titulo del Acuerdo	Fecha	Actor /actores que lo fijan	Integrantes	Actor/actores que lo rompen
<b>ECTRAM</b> (Ente Coordinador del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires)	1980	SETOP (Secretaría de Transporte y Obras Públicas de la Nación)	Ministerio del Interior Provincia de Buenos Aires Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires	Discontinuidad de acción de las partes
<b>CAIT</b> (Consejo Asesor Interjurisdiccional del Transporte)	1983	MOSP (Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación)	MOSP (Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación) Provincia de Buenos Aires Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires	Discontinuidad de acción de las partes
Comité de Coordinación de Transporte de Personas de la Región Metropolitana	1985	MOSP (Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación)	MOSP (Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación) Provincia de Buenos Aires Municipios de la provincia de Buenos Aires	Discontinuidad de acción de las partes
<b>COMETRAPA</b> (Consejo Metropolitano de Transporte de Pasajeros)	1985	Senado de la Nación	Senado de la Nación Provincia de Buenos Aires Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires	Discontinuidad de acción de las partes
<b>CIPOS</b> (Comisión Interjurisdiccional Permanente)	1990	Provincia de Buenos Aires Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires	Provincia de Buenos Aires Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires	Discontinuidad de acción de las partes
<b>ATAM</b> (Autoridad de Transporte del Área Metropolitana)	1992	Poder Ejecutivo Nacional Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires Poder Legislativo Nacional	Poder Ejecutivo Nacional Provincia de Buenos Aires Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires	Aunque se logró la media sanción de la Cámara de Senadores, no se logró la media sanción de Diputados
<b>ECOTAM</b> (Ente coordinador de transporte)	1998	Poder Legislativo	Poder Ejecutivo Nacional Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires Ciudad de Buenos Aires Municipios de la R.M.B.A.	Falta de adhesión de algunos de los 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires que integran la R.M.B.A.



**CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA  
REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

RESUMEN INTENTOS DE ACUERDO				
Titulo del Acuerdo	Fecha	Actor /actores que lo fijan	Integrantes	Actor/actores que lo rompen
ATM (Autoridad Metropolitana de Transporte)	2001	Secretaría de Transporte de la Nación	Poder Ejecutivo Nacional Provincia de Buenos Aires Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires	Discontinuidad de acción de las partes
Metrobus	2009	Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Poder Ejecutivo Nacional Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Existió acuerdo
Acta acuerdo por traspaso de líneas de Metro	2012	Poder Ejecutivo Nacional	Gobierno Nacional Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Traspaso de líneas de Metro más las líneas de transporte público automotor que circulan dentro de la Ciudad de Buenos Aires	2012	Poder Ejecutivo Nacional Poder Legislativo Nacional	Gobierno Nacional Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	A pesar que en un primer momento fue rechazado por el Gobierno de la Ciudad, luego fue aceptado, pero sin incluir el traspaso de las líneas de transporte público
ATM (Agencia de Transporte Metropolitano)	2012	Poder Ejecutivo Nacional / Ministerio del Interior y Transporte	Gobierno Nacional Gobierno de Provincia de Buenos Aires Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Existió acuerdo pero se encuentra prácticamente inactivo
I.A.T. (Instituto Argentino del Transporte)	2014	Poder Ejecutivo Nacional / Ministerio del Interior y Transporte	Gobierno Nacional Gobierno de Provincia de Buenos Aires Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Resto de las provincias y municipios del país Actores académicos Actores empresarios Actores sindicales ONGs relacionadas con el transporte	Existió acuerdo y se encuentra activo

Tabla 3.3. Intentos de acuerdo entre las Jurisdicciones

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

Como podemos observar de la tabla resumen anterior, si contabilizamos los intentos de acuerdo desde el año 1980, el número llega a 13, de los cuales solamente en dos de ellos, se llegó a un acuerdo entre gobierno nacional y de la Ciudad de Buenos Aires, que realmente se llevara a la práctica (Metrobus en 2009 y traspaso de líneas de metro, en 2012). Podríamos incluir también a la creación del I.A.T. en 2014, con la salvedad que este último abarca a las jurisdicciones de todo el país. En tanto en siete de los intentos, existió un acuerdo administrativo, pero nunca se pudieron concretar en el tiempo. Por último, en tres ocasiones no se pudo llegar al acuerdo.

En cuanto al grado de participación como actor promotor de los acuerdos (Dente y Subirats, 2014:122), en 9 de los trece intentos (69 %), estuvo presente el gobierno nacional como actor promotor, en tres (23 %) el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y en solo uno (7 %), la provincia de Buenos Aires.

Pasaremos a continuación a desarrollar y analizar aspectos del resto de los actores.

#### **3.3. PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

El Sistema de Transporte de la Provincia de Buenos Aires se remonta al año 1957, en donde a través de un decreto Ley<sup>119</sup>, se establecen las pautas de su funcionamiento y del cual pasamos a detallar los pasajes más importantes.

*“la política, planificación y ejercicio del transporte propenderá a organizar en toda la Provincia un sistema de transporte público de pasajeros, integrado por sistemas regionales racionalmente coordinados y combinados con servicios de jurisdicción nacional y comunal para asegurar su economía, continuidad y eficiencia ...”<sup>120</sup> En cuanto a los servicios intercomunales de transporte colectivo, es decir aquellos que circulan dentro de los límites*

---

<sup>119</sup> Decreto Ley 16378/57 – Ley Orgánica del Transporte de Pasajeros <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/>

<sup>120</sup> Artículo 2 del Decreto Ley 16378/57.

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

*de la provincia, quedan bajo la exclusiva fiscalización y competencia de la Dirección del Transporte de la Provincia* <sup>121</sup>.

Por otro lado, se establece que no podrán realizarse servicios que intercomunicuen o afecten dos o más partidos<sup>122</sup>, sin la previa autorización del poder ejecutivo<sup>123</sup>. Posteriormente se modifica este decreto Ley <sup>124</sup>, aclarando que cuando la competencia para el establecimiento de servicios no esté atribuida expresamente al poder ejecutivo, la reglamentación determinará cuáles dentro de cada categoría podrán ser autorizados por la Dirección del Transporte.

En cuanto a los plazos de explotación del servicio, se indica que “la explotación de los servicios, en concesión por el término de diez años, se otorgará al igual que a nivel nacional, pudiendo a su vencimiento acordarse prórrogas por uno o más plazos iguales, si el poder ejecutivo lo estimase conveniente y a cuyos efectos el titular deberá solicitarla con ciento ochenta días de anticipación” <sup>125</sup>.

#### **3.3.1. Dirección Provincial de Transporte**

En el año 2003, se crea la Dirección Provincial de Transporte, en el ámbito de la Subsecretaría de Servicios Públicos, dependiente del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la provincia de Buenos Aires<sup>126</sup>, la cual tendría las siguientes funciones:

- ✓ Informar sobre el establecimiento de los servicios de transporte de pasajeros, con ajuste a la normativa vigente en la materia.
- ✓ Verificar el cumplimiento de las normas legales vigentes, respecto de la utilización de los servicios de transporte de pasajeros de parte de los usuarios.

---

<sup>121</sup> Artículo 3 del Decreto Ley 16378/57.

<sup>122</sup> Municipios.

<sup>123</sup> Artículo 5 Decreto Ley 16378/57.

<sup>124</sup> A través de la Ley 7396 <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/>

<sup>125</sup> Artículo 7 de la Ley 7396 <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/>

<sup>126</sup> Decreto Provincial 1441/2003 - 15 de agosto de 2003 <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/>

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

- ✓ Verificar el cumplimiento de las normas legales vigentes, respecto de la utilización de los servicios de transporte de pasajeros por parte de los prestadores autorizados.
- ✓ Ejercer la policía del transporte, con el fin de asegurar el cumplimiento de las políticas, metas y objetivos del órgano de transporte provincial.
- ✓ Desarrollar los informes técnicos sobre instalación de nuevos servicios o modificaciones sobre pautas metodológicas elaboradas a tal fin, para asegurar en los servicios su funcionalidad y economicidad.
- ✓ Verificar la presentación, de parte de las empresas prestadoras de servicios, de la documentación acreditadora del cumplimiento de las obligaciones previsionales y fiscales.

En octubre de 2006, se crea dentro de la estructura de esta Dirección Provincial de Transporte, la Dirección de Planificación del Transporte y Tránsito<sup>127</sup>.

En el año 2007, se dicta la ley Orgánica de Ministerios, la cual establece la estructura y funciones de los diversos ministerios, de los cuales son importantes destacar al Ministerio de Infraestructura, y la Jefatura de Gabinete de Ministros<sup>128</sup>.

#### **3.3.2. Agencia Provincial del Transporte**

El 13 de julio de 2010, se crea por decreto<sup>129</sup>, la Agencia Provincial de Transporte, dependiente del Ministerio de Infraestructura, del cual podemos extraer los párrafos principales del mismo:

---

<sup>127</sup> Decreto Provincial 2594/2006 - 02 de octubre de 2006 <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/>

<sup>128</sup> Ley Orgánica de Ministerios N° 13.757 - 10 de diciembre de 2007 <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/>

<sup>129</sup> Decreto Provincial 1081/2010 de la jefatura de ministros -13 de julio de 2010.

<http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/>

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

*“Que los servicios públicos en la actualidad se encuentran prestados por empresas concesionarias, manteniendo el Estado Provincial el poder de fiscalizar el funcionamiento de los mismos, y de planificar la mejora y extensión de ellos a través de inversiones públicas y/o privadas en miras de procurar el bien común de los usuarios”... “Que la fiscalización comprende el régimen de inversiones, la prestación del servicio, la fijación de tarifas, como así también la aplicación de sanciones de carácter administrativo en caso de incumplimiento”.*

En donde queda expresado las funciones de fiscalización sobre sus servicios.

*“Que el Servicio Público de Transporte, constituye un eje primordial en la actual política de la administración, toda vez que el mismo contribuye al desarrollo económico, productivo, social, cultural y turístico de la Provincia de Buenos Aires”.*

Se evidencia entonces la inclusión de la temática del transporte dentro de la agenda de gobierno (Cobb y Ross, 1976).

*“Que el impulso de medidas tendientes a mejorar la calidad del servicio público de transporte cumple con los deberes de la administración impuestos por la Carta Magna Provincial”. “Que este orden de ideas, y en relación a la complejidad del sistema público de transporte, resulta necesario la creación de unidad estructural ad hoc, que contemple la función de planificar, controlar, operar y promocionar el transporte público de pasajeros y de carga, como así también intervenir en los estudios de costos, determinación de tarifas y concesiones de servicios públicos de transporte”.*

En este caso se expone la decisión de mejorar la calidad del servicio público provincial.

*“Que en este sentido se promueve la creación de la Agencia Provincial del Transporte, la que tendrá a su cargo la planificación, fiscalización, coordinación, promoción y desarrollo del servicio público de transporte, ejerciendo el enlace entre los diferentes actores privados, los usuarios y la administración pública provincial”.*

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

En este último párrafo se evidencia claramente una propuesta de realización de una política de redes (Zurbriggen, 2003).

En cuanto a la estructura de la Agencia, la misma queda a cargo de un Director Ejecutivo <sup>130</sup>, se transfieren a la Agencia Provincial del Transporte, de los deberes, obligaciones, facultades, acciones, planteles básicos, recursos, bienes y créditos presupuestarios, de la Dirección Provincial de Transporte <sup>131</sup>.

En cuanto a las funciones de la Agencia <sup>132</sup>, podemos destacar las siguientes:

- ✓ Proponer y elaborar los proyectos de planificación del transporte en el ámbito provincial, realizando los análisis y estudios necesarios y coordinando pautas y criterios con organismos municipales, provinciales y nacionales.
- ✓ Coordinar, organizar y programar los análisis y estudios requeridos para la solución de los problemas relacionados con el tránsito, y proponer las reglamentaciones pertinentes, en coordinación con los organismos competentes.
- ✓ Planificar, controlar, operar y promocionar el transporte público de pasajeros y carga.
- ✓ Intervenir en los estudios de costos, determinación de tarifas y concesiones de servicios públicos de transporte.
- ✓ Efectuar la planificación del servicio público de transporte en jurisdicción provincial.

---

<sup>130</sup> Artículo 1- decreto Provincial 1081/2010 de la jefatura de ministros -13 de julio de 2010.  
<http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/>

<sup>131</sup> Artículo 2 - decreto Provincial 1081/2010 de la jefatura de ministros -13 de julio de 2010.  
<http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/>

<sup>132</sup> Descriptas en el Anexo II del decreto

### CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)

- ✓ Analizar la factibilidad de nuevas prestaciones en materia de servicio público de transporte, procurando la mayor satisfacción de los usuarios, y coordinando el accionar con los organismos de la administración nacional con competencia en la materia.
- ✓ Establecer procedimientos eficaces para crear un marco regulatorio del servicio público de transporte, promoviendo la participación de las asociaciones de usuarios y consumidores que se encuentren registradas conforme a la normativa vigente.

A su vez, a esta Agencia se le incluyen las siguientes tres Direcciones Provinciales a su cargo:

- ✓ Dirección Provincial de Planificación del Transporte y Tránsito.
- ✓ Dirección Provincial de Coordinación Jurisdiccional.
- ✓ Dirección Provincial de Transporte.

A continuación se muestra un esquema donde se visualiza el organigrama de la misma:

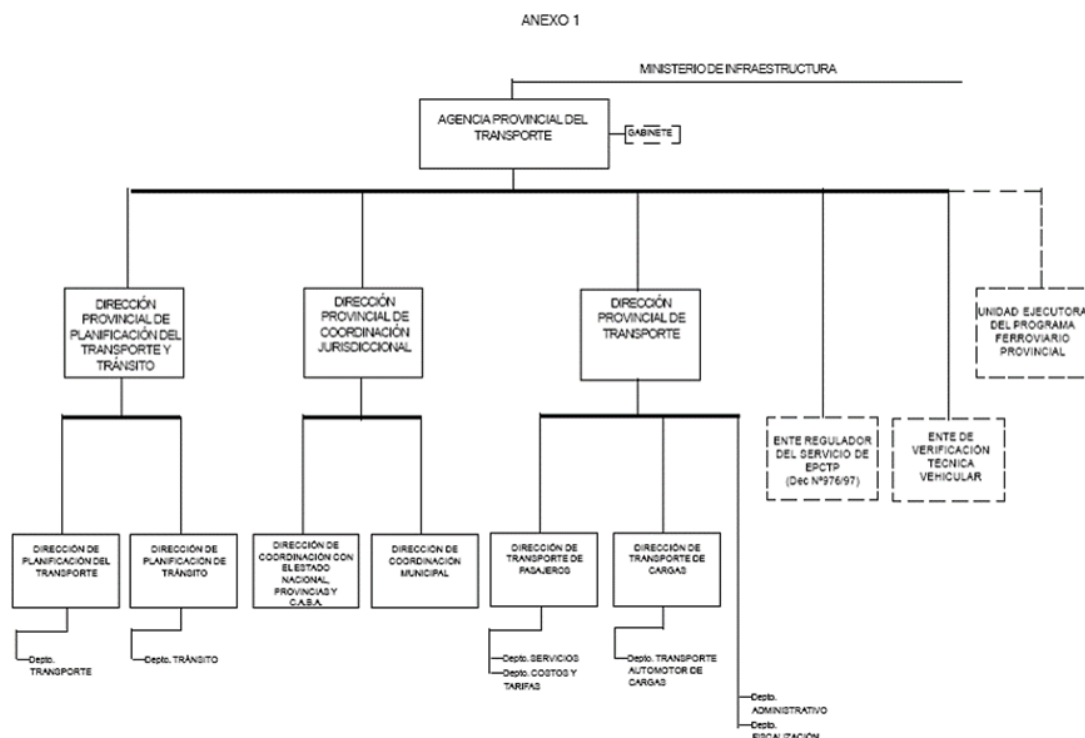


Ilustración 3.1. Organigrama de la Agencia Provincial del Transporte

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

En cuanto a la función de coordinación, de la cual ha hemos destacado su importancia, se crea la Dirección Provincial de Coordinación Jurisdiccional, y dependiente de esta, la Dirección de Coordinación con el Estado Nacional, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Esta situación merece entonces que podamos ampliar cuales son las funciones asignadas a estas dos Direcciones.

En cuanto a las funciones de la Dirección Provincial de Coordinación Jurisdiccional, se pueden destacar las siguientes:

- ✓ Coordinar el enlace institucional entre la Agencia y los organismos nacionales y de otras provincias con competencia en materia de servicio público de transporte, como así también con las empresas prestatarias del mismo, en donde se observa una acción de coordinación federal (Covarrubias, 2007).
- ✓ Promover la celebración de convenios con la administración nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y otras provincias a efectos de aunar criterios en materia de transporte de pasajeros y de carga.
- ✓ Establecer criterios rectores para la compatibilización del servicio público de transporte con otras jurisdicciones.
- ✓ Informar al Director Ejecutivo sobre la evolución de los resultados obtenidos en materia de compatibilización de criterios rectores con los organismos de la administración nacional para el servicio público de transporte.
- ✓ Establecer programas de participación de las asociaciones de consumidores y usuarios en la proyección de políticas públicas destinadas al servicio de transporte.
- ✓ Implementar mecanismos de gestión que permitan la interrelación de las asociaciones de usuarios y consumidores con las empresas privadas.



### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

- ✓ Impulsar las relaciones entre la Agencia y las asociaciones de usuarios y consumidores a través de la instrumentación de acciones, acuerdos, convenios, planes, proyectos y/o programas.

En tanto las funciones principales de la Dirección de Coordinación con el Estado Nacional, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se pueden resaltar las siguientes funciones:

- ✓ Promover el enlace institucional entre la Agencia y los organismos nacionales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y de otras provincias, con competencia en materia de servicio público de transporte, como así también con las empresas prestatarias del mismo donde se observa una política de redes (Klijn, 1998).
- ✓ Realizar la proyección de convenios con la administración nacional, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y de otras provincias, tendientes a aunar criterios en materia de transporte de pasajeros y de carga, en donde se pueden visualizar RIGS (Agranoff, 1991).
- ✓ Realizar informes periódicos sobre la evolución de los resultados obtenidos en materia de compatibilización de criterios rectores con los organismos de la administración nacional para el servicio público de transporte.
- ✓ Coordinar y analizar la viabilidad de los proyectos de planificación del transporte en el ámbito provincial, realizando los análisis y estudios necesarios y coordinando pautas y criterios con organismos provinciales y nacionales.
- ✓ Realizar estudios sobre la factibilidad de nuevas prestaciones en materia de servicio público de transporte, coordinando el accionar con los organismos de la administración nacional con competencia en la materia.

### CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)

---

Como podemos observar, se crea una estructura dentro de la provincia, con facultades de armar política de redes (Scharpf, 1978), capaz de relacionarse de manera intergubernamental (Wright, 1988) tanto con el gobierno nacional, como con el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Si bien la Agencia dependía del Ministerio de Infraestructura, a partir del 01 de enero de 2011, es transferida por decreto<sup>133</sup>, al Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros. Este se debió a que el Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, es quien tenía la responsabilidad de mantener las relaciones con el Gobierno Federal, las Provincias, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para intervenir en la dirección política de todo tipo de acuerdos a celebrarse entre las jurisdicciones mencionadas.

Tales razones se pueden observar en algunos párrafos del decreto que anunciaba la transferencia:

*“Que la integración, articulación y coordinación de Políticas Públicas, entre los diversos estamentos de la administración provincial, corresponde al Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros”... “de acuerdo a lo establecido en el artículo 16 de la Ley N° 13.757 de Ministerios, sus modificatorias y ampliatorias, corresponde al Ministerio mencionado, mantener las relaciones con el gobierno federal, las provincias, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, debiendo intervenir en la dirección política de todo tipo de acuerdos que se celebre entre las jurisdicciones mencionadas”.*

Dejando explicitado que es a la jefatura de ministros a quien le corresponde desarrollar las relaciones intergubernamentales (Cameron, 2000).

*“se impulsa la transferencia de la Agencia Provincial del Transporte a la órbita del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros; Que esta medida, permitirá la indispensable articulación y armoniosa interrelación que debe existir para un proceso sistematizado e integrador del servicio público de transporte”.*

---

<sup>133</sup> Decreto Provincial 02/11 del 03 de enero de 2011. <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/>

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

Es en este último párrafo donde surge claramente la voluntad provincial de integración política con el resto de las jurisdicciones.

#### **3.3.2.1. Temas de interés tratados por la Agencia Provincial del Transporte**

El 18 de enero de 2013, se produce una reunión convocada por el ministro del Interior y Transporte, Florencio Randazzo, a fin de tratar temas referidos al transporte Metropolitano, en donde participaron el Ministro de Infraestructura de la Provincia Alejandro Arlía y el Director Ejecutivo de la Agencia Provincial del Transporte Javier Mazza, ambos en representación del gobernador Daniel Scioli.

Luego de la reunión, el ministro Arlía declaró “Estamos de acuerdo con la reunión y trajimos nuestros temas para incluir en la agenda (Jones, 1984), de la Agencia”.

En cuanto a los temas que fueron tratados en el encuentro, se pueden mencionar los siguientes:

- ✓ Metrobus línea oeste desde Liniers<sup>134</sup> hasta Ciudadela<sup>135</sup>.
- ✓ Concreción del Proyecto de Centro de Transbordo Liniers.
- ✓ Control en conjunto sobre corredores libres de alcohol.

El ministro Randazzo afirmaba luego del encuentro “mi percepción es que tenemos que seguir dialogando y buscando una salida consensuada, porque para eso se creó la Agencia Metropolitana de Transporte”, y agregó “cuando creamos un organismo como éste, y nos fijamos objetivos de trabajo conjunto, después tenemos que ser consecuentes, y juntarnos a discutir las decisiones que afectan a varias jurisdicciones”, en donde se puede observar la

---

<sup>134</sup> Liniers es un barrio de la zona oeste de la Ciudad de Buenos Aires, que se encuentra en el límite con la Provincia de Buenos Aires.

<sup>135</sup> Ciudadela es un barrio de la zona oeste de la Provincia de Buenos Aires.

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

utilización del recurso político de consenso (Dente y Subirats, 2014:86) y de RIGS (Morata, 1991).

Resulta muy interesante su punto de vista respecto a los límites geográficos, en el cual señala que “consideramos a los usuarios o pasajeros del ámbito metropolitano como interjurisdiccionales, porque la gente de Provincia primero se toma un colectivo o el tren para arribar a la Ciudad, y después en muchos casos prosigue su viaje en subte; por ende no se pueden tomar decisiones unilaterales”, fijando una posición a favor del federalismo (Elazar, 1990).

A partir de las declaraciones del funcionario nacional, nuevamente quedan expresadas las necesidades de fijación de políticas consensuadas (Dente y Subirats, 2014:86).

Por el lado de la Provincia de Buenos Aires el ministro de esta provincia expresó “lo que tiene que mantenerse es el diálogo, y es lo que ofreció el ministro Randazzo a partir de una mesa de diálogo, para analizar el impacto que puede traer esto en materia de desplazamiento de pasajeros del servicio de subtes hacia el servicio de colectivos”, a lo que finalmente concluyó “la vocación del gobernador Daniel Scioli es participar en todos los ámbitos de coordinación (Covarrubias, 2007) y articulación de políticas públicas en beneficio de la gente”<sup>136</sup>.

En octubre de 2014, la Agencia Provincial de Transporte<sup>137</sup>, establece como obligatorio a partir del día 01 de enero de 2015, incorporar videocámaras en las unidades del servicio público de autotransporte de pasajeros, con el fin de mejorar las condiciones de seguridad de los usuarios y de los conductores, señalando que “el día 15 de septiembre en una reunión convocada por esta Agencia Provincial del Transporte, los representantes de las cámaras empresarias del sector (CTPBA<sup>138</sup>, ACTA<sup>139</sup>, CEAP<sup>140</sup>, AAETA<sup>141</sup>, CETUBA<sup>142</sup>)

---

<sup>136</sup> <http://www.prensa.gba.gov.ar/nota.php?idnoticia=26098> del 21 de enero de 2013

<sup>137</sup> A través de la Resolución 374/2014 - 06 de octubre de 2014. <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/>

<sup>138</sup> CTPBA – Cámara del Transporte de la Provincia de Buenos Aires - [www.camaradetransporte.com.ar](http://www.camaradetransporte.com.ar)

<sup>139</sup> ACTA – Asociación Civil Transporte Automotor

<sup>140</sup> CEAP – Cámara Empresaria de Autotransporte de Pasajeros - <http://www.ceap.org.ar>

<sup>141</sup> AAETA – Asociación Argentina de Empresarios del Transporte Automotor - <http://www.aaeta.org.ar/>

<sup>142</sup> CETUBA – Cámara Empresaria del Transporte Urbano de Buenos Aires.

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

acompañaron la iniciativa para la implementación de dispositivos en los vehículos de transporte de pasajeros, con el fin de incrementar los niveles de seguridad”.

Esta medida estuvo en sintonía con la emergencia en materia de seguridad pública establecida mediante decreto<sup>143</sup> por el gobernador Daniel Scioli<sup>144</sup>, el 04 de abril de 2014, con vigencia de un año. Al respecto, vale la pena señalar que en el discurso de apertura de sesiones ordinarias 2015 de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, el gobernador señaló que no iba a prorrogar la vigencia de este decreto, debido a “que se cumplieron los objetivos” agregando también que “la seguridad es un camino arduo, una lucha intensa donde no hay soluciones mágicas”<sup>145</sup>.

#### **3.3.3. Metrobus para la Provincia de Buenos Aires**

Como una continuidad de las acciones realizadas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el gobernador de la Provincia de Buenos Aires Daniel Scioli, analizó en una reunión mantenida con su Ministro de Infraestructura Alejandro Arlía y el Director Ejecutivo de la Agencia Provincial del Transporte, Javier Mazza, la posibilidad de extender al territorio de la Provincia el sistema Metrobus de la avenida Juan B Justo, el cual llega al barrio porteño de Liniers, límite con la zona oeste del AMBA<sup>146</sup>.

#### **3.4. CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES**

El órgano competente en materia de transporte en el ámbito del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es la Subsecretaría de Transporte, dependiente de la jefatura de

---

<sup>143</sup> A través del Decreto 220/14 del 04 de abril de 2014. <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/>

<sup>144</sup> Daniel Scioli - Gobernador de la Provincia de Buenos Aires por el Frente para la Victoria.

<sup>145</sup> “Scioli dijo que no prorrogará la ley de emergencia de seguridad” - 01 de marzo de 2015- [www.clarin.com](http://www.clarin.com)

<sup>146</sup> Scioli analiza llevar el metrobus la zona oeste del gran buenos aires – 15 de enero de 2013 – [www.infobae.com](http://www.infobae.com)

### CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)

Gabinete de Ministros. El organigrama de la misma se puede observar a través de la siguiente figura:

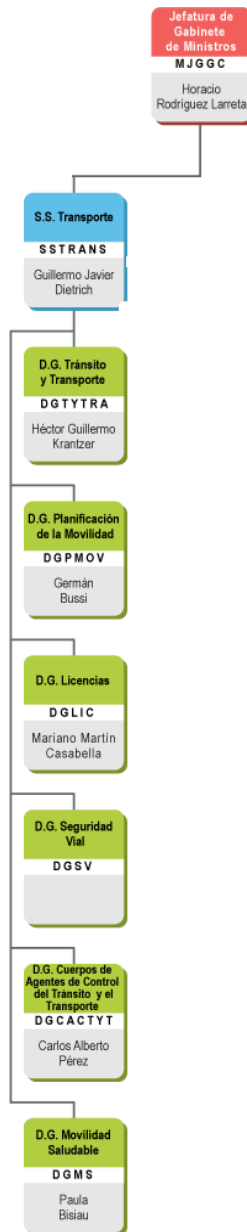


Ilustración 3.2. Organigrama de la Jefatura de Gabinete de Ministros

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

El 23 de marzo de 2006, se sanciona la Ley de Ministerios del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>147</sup>, designando a los Ministerios de Gobierno, Planeamiento y Obras Públicas y de Espacio Público, con atribuciones sobre el tránsito y transporte, y específicamente a este último, la competencia de la implementación de las políticas referidas a la gestión y fiscalización del transporte y tránsito de la Ciudad.

El 16 de noviembre de 2006, se aprueba el Código de Tránsito y Transporte<sup>148</sup>, el cual trataba casi en su totalidad, de cuestiones técnicas a cumplimentar, pero también de establecer las atribuciones en cuanto a las cuestiones de transporte que le eran propias al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y de las cuales podemos destacar las siguientes:

- ✓ Estudiar y proponer normas y disposiciones que se relacionen con el tránsito y el transporte urbano en todos sus aspectos y, cuando corresponda, coordinar sus acciones con otras áreas involucradas en el tema.
- ✓ Dictar normas transitorias y experimentales en materia de tránsito y transporte, así como toda otra norma reglamentaria o acto administrativo que corresponda.
- ✓ Otorgar habilitaciones para el transporte escolar, taxis y otras, de acuerdo a las disposiciones del código y a las normas complementarias.
- ✓ Instalar o autorizar la instalación, fiscalizar y supervisar la señalización vial.
- ✓ Establecer los lugares, instalar o autorizar la instalación de las paradas para el transporte público de pasajeros, taxis y otros transportes de pasajeros.

En cuanto a la planificación urbana, el gobierno de la Ciudad, en condiciones de proponer:

---

<sup>147</sup> Ley 1925/06 – 23 de marzo de 2006 <http://www.buenosaires.gob.ar/legalytecnic/normativa/formulario-de-busqueda>

<sup>148</sup> Aprobado por Ley 2148/2006 - 16 de noviembre de 2006  
<http://www.buenosaires.gob.ar/legalytecnic/normativa/formulario-de-busqueda>

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

- ✓ Arterias o carriles para la circulación exclusiva u obligatoria de vehículos del transporte colectivo de pasajeros, taxis o transporte de cargas.
- ✓ Sentido del tránsito diferencial o exclusivo para carriles de una arteria determinada, en diferentes horarios o fechas y los desvíos pertinentes.
- ✓ Estacionamiento alternado u otra modalidad según el lugar.
- ✓ Peaje diferenciado en autopistas que privilegie la plena ocupación de los vehículos particulares.
- ✓ Una red integral y permanente para la circulación de ciclorodados.

#### **3.4.1. Organismo de Coordinación de Tránsito y Transporte**

El 11 de abril de 2007, se crea por decreto<sup>149</sup>, el Organismo de Coordinación de Tránsito y Transporte, dependiente del Jefe de Gobierno, en donde se incluye dentro de la agenda de gobierno (Elder y Cobb, 1984), la necesidad de coordinación (Covarrubias, 2007) entre las jurisdicciones:

*“Que para asegurar la adecuada gestión del tránsito y el transporte en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se requiere crear una instancia institucional única, que coordine las acciones entre las tres jurisdicciones<sup>150</sup> responsables en la materia”.*

Como así también hace referencia a tratar de evitar las discontinuidades de las políticas, que se han planteado dentro de los objetivos e hipótesis de este trabajo.

---

<sup>149</sup> A través del Decreto 532/2007 - 11 de abril de 2007

<http://www.buenosaires.gob.ar/legalytecnica/normativa/formulario-de-busqueda>

<sup>150</sup> Cuando se menciona a las tres jurisdicciones, se refiere a los Ministerios de Gobierno, Planeamiento y Obras Públicas y de Espacio Público, establecidos en la Ley 1925/06 (Ley de Ministerios).



### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

*“Que la medida que se propicia articulará y dará organicidad a las acciones de tránsito y transporte en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, evitando discontinuidades o contradicciones en sus políticas y facilitando su aplicación”.*

Por otro lado, también se hace referencia a la utilización de recursos (Dente y Subirats,2014:90), aclarando que no será necesario la utilización de nuevas partidas.

*“Que por sus características, resulta pertinente que la instancia interministerial a ser creada dependa del Jefe de Gobierno”. “Que la creación del organismo interministerial no implica modificación presupuestaria”.*

En cuanto a sus tareas específicas, se establece a este organismo, como autoridad de aplicación del Código de Tránsito y Transporte, teniendo además como objetivos, la definición de políticas, el establecimiento de prioridades de acción y mecanismos de coordinación entre las instancias organizativas del Poder Ejecutivo, con competencias sobre el tránsito y transporte en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires <sup>151</sup>.

Por otro lado también se estipula que estará conformado por un Gabinete de Tránsito y Transporte, el cual estará integrado por los ministerios de Gobierno, de Planeamiento y Obras Públicas, y de Espacio Público <sup>152</sup>, con las siguientes funciones <sup>153</sup>:

- ✓ Definir las políticas de ordenamiento del tránsito y transporte en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y establecer las prioridades para su aplicación.
- ✓ Diseñar mecanismos de articulación entre las jurisdicciones que intervienen en la aplicación de las políticas de tránsito y transporte en el territorio de la ciudad. En donde necesariamente tendrían que transcurrir en ámbitos de RIGS (Agranoff,1991).

---

<sup>151</sup> Ibid,Artículo 2

<sup>152</sup> Ibid,Artículo 3

<sup>153</sup> Ibid,Artículo 4

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

- ✓ Facilitar la coordinación y articulación de los planes y programas gestados e implementados por las jurisdicciones del poder ejecutivo, que incidan en las políticas de tránsito y transporte de la ciudad.

Resulta muy interesante remarcar lo establecido en uno de sus artículos<sup>154</sup>, en cuanto a la relación y coordinación entre los diferentes sectores del gobierno de la Ciudad, con el resto de las jurisdicciones del A.M.B.A., ya que el mismo indica que cuando la naturaleza de los asuntos a considerar lo hiciera necesario, el Gabinete de Tránsito y Transporte puede convocar a ministros, secretarios u autoridades de organismos descentralizados del poder ejecutivo, y lo que es más importante, a los que resulten competentes en la materia, sean de jurisdicción nacional, de la provincia de Buenos Aires o de sus municipios, a participar de encuentros, a fin de acordar políticas, suscribir convenios operativos de ejecución y propiciar la suscripción de acuerdos interjurisdiccionales (Covarrubias, 2007), surgiendo nuevamente la voluntad de integración con el resto de las jurisdicciones.

Posteriormente en 2008, se designó a la Subsecretaría de Transporte<sup>155</sup>, como Autoridad de Aplicación del Código de Tránsito y Transporte de la Ciudad de Buenos Aires<sup>156</sup>, en reemplazo del Organismo de Coordinación de Tránsito y Transporte, a raíz que este último, tuvo falta de celeridad y eficacia en la ejecución de las políticas y acciones desplegadas sobre la gestión y regulación del tránsito y transporte en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta conclusión, según se indica, surge a raíz y como evidencia del escaso número de actos administrativos dictados al respecto por ese Organismo.

Por otro lado, se faculta a la Subsecretaría de Transporte, a definir y aplicar las políticas, promover la suscripción de convenios, requerir la colaboración y entender en la coordinación de las acciones de regulación y control del tránsito y transporte con otras áreas, organismos descentralizados y de control del Gobierno de la Ciudad y de jurisdicción nacional, provincial y municipal, así como con los entes interjurisdiccionales involucrados en la materia de su

---

<sup>154</sup> Artículo 6.

<sup>155</sup> A través del Decreto 498/2008 - 06 de Mayo de 2008

<http://www.buenosaires.gob.ar/legalytecnic/normativa/formulario-de-busqueda>

<sup>156</sup> Aprobado por Ley de la Ciudad de Buenos Aires N° 2.148

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

competencia<sup>157</sup>, visualizando aquí también la inclusión de las RIGS (Wright, 1988) dentro de la agenda de gobierno (Cobb y Ross, 1976).

#### **3.4.2. Ley de Ministerios**

En noviembre de 2011, se sancionó la Ley de Ministerios del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, comprendiendo entre los objetivos de la Jefatura de Gabinete de Ministros, entender en las políticas referidas a la gestión y fiscalización del transporte, del ordenamiento del tránsito y regímenes de habilitación de conductores<sup>158</sup>.

Posteriormente, en diciembre de 2011, se aprobó la estructura orgánico funcional, dependiente del poder ejecutivo del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo a la Subsecretaría de Transporte, en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros<sup>159</sup>.

Dentro de las funciones otorgadas a la Subsecretaría de Transporte, se encuentran las de entender en la formulación de políticas, planificación, regulaciones y planes de transporte urbano pertenecientes al ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y con su articulación con el Área Metropolitana, como así también en la coordinación interjurisdiccional.

Nuevamente entra en la agenda de gobierno (Aguilar Villanueva, 1993), la coordinación interjurisdiccional (Covarrubias, 2007).

Dependiente de esta Subsecretaría, se encuentra la Dirección General de Tránsito y Transporte, la cual posee entre sus responsabilidades primarias, participar en las actividades

---

<sup>157</sup> Artículo 3 del Decreto 498/2008 - 06 de mayo de 2008

<http://www.buenosaires.gob.ar/legalytecnica/normativa/formulario-de-busqueda>

<sup>158</sup> Ley 4013 –Ley de Ministerios sancionada el 17 de noviembre de 2011- Boletín Oficial N° 3807 - <http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar>

<sup>159</sup> A través del Decreto 660/11 – 10 de diciembre de 2011- Boletín Oficial N° 3811 - <http://boletinoficial.buenosaires.gob.ar>

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

coordinadas en el marco de programas y proyectos interjurisdiccionales de transporte en coordinación con el Ministerio de Gobierno.

Por último, se encuentra el Organismo Fuera de Nivel Unidad Proyectos Especiales área Metropolitana de Buenos Aires, en la órbita del Ministerio de Gobierno, que posee entre sus objetivos, el de actuar como responsable de la articulación y coordinación interjurisdiccional en temas del área Metropolitana de Transporte, y desarrollar e implementar mecanismos de seguimiento de las políticas públicas comunes para el Área Metropolitana de Buenos Aires, oficiando de área de coordinación interjurisdiccional, entre otras. Como podemos observar hasta aquí, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, cuenta con la normativa correspondiente como para articular acciones de RIGS (Agranoff, 1991) de política de redes (Zurbriggen, 2003) y de acuerdos federales (Covarrubias, 2007) con el resto de las jurisdicciones. Del mismo modo, también desde el gobierno nacional y provincial, se han diseñado las herramientas jurídicas como para que se desarrollen las acciones de consenso político, con el objetivo de coordinar las acciones de todos los actores del sistema de transporte.

En cuanto a la Ciudad de Buenos Aires, también se puede incluir al Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad, bajo la clasificación de actor burocrático (Dente y Subirats, 2014:110), creado a partir de la sanción de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en el año 1996<sup>160</sup>. El Ente funciona en el ámbito del Poder Ejecutivo, el cual posee personería jurídica, es autárquico y cuyas funciones consisten en ejercer el control y seguimiento de la calidad de los Servicios Públicos de la Ciudad, ya sea que la prestación se realice por la administración central o por terceros<sup>161</sup>. Posteriormente en 1999, esto fue ratificado por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires<sup>162</sup>, donde el transporte público de pasajeros es entendido como servicio público<sup>163</sup>.

---

<sup>160</sup> Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – sancionada el 01 de octubre de 1996- <http://www.buenosaires.gob.ar/legalytecnica/normativa/formulario-de-busqueda>

<sup>161</sup> Artículo 138 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>162</sup> A través de la Ley 210/99 sancionada el 29 de junio de 1999 - <http://www.buenosaires.gob.ar/legalytecnica/normativa/formulario-de-busqueda>

<sup>163</sup> Artículo 2 de la Ley 210/99 sancionada el 29 de junio de 1999 - <http://www.buenosaires.gob.ar/legalytecnica/normativa/formulario-de-busqueda>

## **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

Siguiendo con el análisis de los actores, resulta oportuno mencionar tanto a las cámaras empresarias, como a los sindicatos.

En la tipología de Dente y Subirats (2014), estos actores podrían ser clasificados como actores de intereses especiales (Dente y Subirats, 2014:112), con roles que pueden transitar por el de aliado u opositor, (Dente y Subirats, 2014:126), dependiendo de las situaciones desarrolladas en cada momento.

### **3.5. CÁMARAS EMPRESARIAS Y SINDICATOS**

#### **3.5.1. Cámara Empresaria de Autotransporte de Pasajeros (C.E.A.P.)**

Sus antecedentes datan de comienzos del siglo XX, cuando el 23 de agosto 1933, se crea la “Federación de Líneas de Autos Colectivos”, con el objeto de contrarrestar el avance de otro de los medios de transporte que estaban asomando por esa época, en este caso los taxis o taxímetros. Posteriormente fue cambiando sucesivamente de nombre, pasando a “Asociación de componentes de las líneas de autos Colectivos”, en 1959 a “Asociación de Componentes de Líneas de Colectivos de la Capital Federal, hasta que en 1969 , finalmente pasó a llamarse Cámara Empresaria de Autotransporte de Pasajeros.

#### **3.5.2. Federación Argentina de Transportadores por Automotor de Pasajeros (FATAP)**

Los orígenes de esta Federación, se remontan al año 1956, cuando entidades del transporte privado de pasajeros, decidieron conformar una comisión que tuviera la misión de crear una unión empresarial y cuyo principal objetivo fuera la defensa de los intereses de los transportadores por automotor de pasajeros; a consecuencia de esto, nace la Federación Argentina de Transportadores por Automotor de Pasajeros, con alcance nacional.

#### **3.5.3. Asociación Argentina de Empresarios del Transporte Automotor (AAETA)**

### **CAPÍTULO III: EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (R.M.B.A.)**

---

Los inicios de esta Asociación datan del año 1941, pero la mayor parte de sus actividades se desarrollan sobre el transporte de pasajeros por ómnibus de larga distancia.

#### **3.5.4. Cámara del Transporte de la Provincia de Buenos Aires (CTPBA)**

Esta Cámara tiene su origen en el año 1944, y surge en momentos en que las zonas adyacentes a la Ciudad de Buenos Aires, actualmente denominado R.M.B.A., se nutrían de la inmigración proveniente del “interior del país”<sup>164</sup>; por otro lado, el surgimiento de la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires, motivó a quienes no aceptaban las condiciones de esta, a tomar la decisión de proseguir su actividad en la provincia de Buenos Aires.

#### **3.5.5. Sindicato de Unión Tranviarios Automotor (UTA)**

La Unión Tranviarios Automotor es el nombre del sindicato de choferes o conductores, cuya creación se remonta al año 1919.

---

<sup>164</sup> Se conoce comúnmente como “interior del país”, a las zonas y provincias alejadas de la región del AMBA.

### **3.6. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO III**

En este capítulo se han expuesto y analizado numerosos intentos cuyos objetivos perseguían poder llegar a concretar diferentes acuerdos para establecieran una autoridad jurisdiccional en materia de transporte público automotor para la R.M.B.A. Debido a la discontinuidad de las políticas llevadas a cabo por parte de los actores involucrados, y a períodos de ruptura, se han ido sucediendo y repitiendo a lo largo del tiempo, diferentes intentos, de similares formatos y características, que han fracasado, debido a la aparición de intereses ocultos, que aunque no eran puestos en juego en una primera parte de los acuerdos, finalmente no permitieron la concreción de la mayoría de los intentos.

En la gran parte de estos intentos, fue el gobierno nacional, tomando su rol de actor promotor (Dente y Subirats, 2014:122), fue impulsando dichos acuerdos, ocupando una posición central dentro de la red de actores (Zurbriggen, 2003), y fomentando a su vez, las RIGS (Agranoff, 1991). Quizá también resulte adecuado y útil suponer, que dada su mayor capacidad y disponibilidad de recursos (Dente y Subirats, 2014:90) en relación a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y a la provincia de Buenos Aires, haya contribuido tal situación a poder ocupar ese rol.

Por otro lado, en lo desarrollado y analizado, tanto el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como el de la provincia de Buenos Aires, no han ocupado un rol activo en el diseño de políticas de acuerdos de coordinación de sistemas federales (Covarrubias, 2007).

Por último también podemos mencionar que debido a como hemos visto, a los numerosos intentos de impulsar desde 1980, una autoridad metropolitana de transporte, este tema ha estado instalado en las diferentes agendas (Elder y Cobb, 1984) de los diferentes gobiernos y hasta la actualidad.





## **CAPÍTULO IV: SUBSIDIOS, TARIFAS Y CONTROL**

### **4.1. INTRODUCCIÓN**

En este capítulo se irá desarrollando de manera cronológica, el esquema de subsidios al sistema de transporte de la R.M.B.A. a partir del año 2002, relacionándola con la política de tarifas y por el control a los subsidios ejercido por el Estado nacional, y en donde se analizarán los procesos de toma de decisiones, el diseño de políticas y su implementación, como así también la política de red de actores, el funcionamiento de las RIGS, acuerdos federales, y posicionamiento de todos estos temas dentro de la agenda pública y de gobierno.

### **4.2. EL ESQUEMA DE SUBSIDIOS Y TARIFAS AL TRANSPORTE PÚBLICO AUTOMOTOR DE PASAJEROS EN LA R.M.B.A.**

El 20 de diciembre de 2001, el presidente Dr. Fernando de La Rúa<sup>165</sup> renunciaba, concluyendo su mandato de manera anticipada, el cual constitucionalmente le correspondía hasta el 10 de diciembre de 2003. Posteriormente, y para ocupar la acefalía del cargo<sup>166</sup>, el mismo fue cubierto por otros tres presidentes<sup>167</sup>, que se fueron sucediendo en tan solo 12 días, hasta finalmente concluir el 01 de enero de 2002, con la asunción provisional de la presidencia, por parte de Eduardo Duhalde<sup>168</sup>.

Durante enero del año 2002, en plena crisis política y económica del país, se decreta la emergencia pública<sup>169</sup>, hasta el 10 de diciembre de 2003.

---

<sup>165</sup> Dr. Fernando de la Rúa asumió el cargo de Presidente de la Nación el 10 de diciembre de 1999, por la Alianza U.C.R.– FREPASO.

<sup>166</sup> El vicepresidente electo, Carlos Álvarez, había renunciado el 06 de octubre del 2000.

<sup>167</sup> En orden cronológico: Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Camaño.

<sup>168</sup> Eduardo Duhalde fue designado Presidente de la Nación el 01 de enero de 2002 por el Congreso Nacional. Su mandato culminó el 25 de mayo de 2003, momento en que asumió la presidencia Néstor Kirchner.

<sup>169</sup> Ley 25.561 de emergencia pública y reforma del régimen cambiario – 06 de enero de 2002 – Se establecía la emergencia hasta el 10 de diciembre de 2003 - <http://www.infoleg.gob.ar>

En abril del año 2002, y debido a esta declaración de emergencia, se crea el SISTAU (Sistema integrado de transporte automotor)<sup>170</sup>, destinado a percibir un porcentaje de un fideicomiso creado a partir de la percepción de una tasa sobre la venta de gasoil, para financiar obras y servicios de infraestructura ferroviaria de pasajeros y de carga .

Resulta útil aclarar que el SISTAU, formaba parte a su vez del SIT<sup>171</sup>, creado en noviembre del año 2001<sup>172</sup>, derivado de un decreto de julio de 2001, donde se constituía el mencionado fideicomiso<sup>173</sup>.

En uno de los párrafos de los considerandos del decreto de creación del SISTAU, se incluía dentro de la agenda de gobierno (Elder y Cobb, 1984), al sistema de transporte automotor, aludiendo a la situación de crisis de esos momentos.

*“Que ante la situación de emergencia en que se encuentra el sistema de transporte terrestre en la República Argentina, resulta necesario incluir al transporte automotor de pasajeros dentro de los destinos asignados a los recursos del fideicomiso, con la exclusiva finalidad de compensar los desfases tarifarios ocasionados por el impacto de la devaluación del peso en la estructura de costos de las empresas transportistas, en áreas urbanas y suburbanas, bajo la jurisdicción nacional “*

En referencia a la mención de la devaluación, resulta oportuno señalar que el país salió de manera abrupta, de la convertibilidad de su moneda en la que había convivido desde 1991, año en que luego de un período de hiperinflación durante los últimos meses del gobierno de Raúl Alfonsín<sup>174</sup>, se sancionó, ya bajo el mandato de Carlos Menem<sup>175</sup>, la ley de

---

<sup>170</sup> Decreto 652/02 “Ratificase el convenio de estabilidad de suministro del gasoil suscripto entre el Estado Nacional y las empresas productoras y refinadoras de hidrocarburos” - 19 de abril de 2002 <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>171</sup> Sistema de Infraestructura de Transporte.

<sup>172</sup> Decreto 1377/01 “Créase el Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT), que incluirá el Sistema Vial Integrado (SISVIAL) y el Sistema Ferroviario Integrado (SIFER). Fideicomiso. Disposiciones Generales” del 01 de Noviembre de 2001 <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>173</sup> Decreto 976/01 “Tasa sobre el gasoil. Constitución del Fideicomiso” del 31 de julio de 2001 <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>174</sup> Raúl Alfonsín ejerció la presidencia de la Nación entre 1983 y 1989.

<sup>175</sup> Carlos Menem tuvo 2 períodos presidenciales. El primer mandato (1989 – 1995) y el segundo (1995-1999).

convertibilidad del Austral <sup>176</sup>, que era la moneda vigente de esos momentos, reemplazada a partir del 01 de enero de 1992<sup>177</sup> por el peso (que rige hasta la actualidad) , y en la cual 1 (un) peso era equivalente a 1 (un) dólar.

De acuerdo a lo dispuesto en la creación del SISTAU, se faculta a la Secretaría de Transporte, dependiente del Ministerio de Producción, a celebrar convenios con autoridades provinciales y municipales, para incluir el mismo a las líneas de transporte afectadas al servicio público por automotor urbano de pasajeros de dichas jurisdicciones<sup>178</sup>.

Posteriormente, en abril de 2002, el Ministerio de Producción emite una resolución, ordenando a la Secretaría de Transporte, que proceda a invitar a las provincias, y a través de ellas a los municipios, para que también sean incluidas en el mencionado SISTAU<sup>179</sup>, advirtiéndose entonces en este caso, el funcionamiento el funcionamiento de las RIGS (Agranoff, 1991) y de políticas de acuerdo federal (Covarrubias, 2007).

Por otro lado, se ratifica un convenio de estabilidad de suministro de gasoil suscripto entre el Estado nacional y las empresas productoras y refinadoras de hidrocarburos, hasta el 31 de julio de 2002, el que luego fue prorrogado de manera trimestral, hasta el año 2009.

Posteriormente, en noviembre de 2002, se produce un hito muy importante, como la declaración de emergencia al transporte automotor de pasajeros de carácter interjurisdiccional, correspondientes a la órbita de control de la Nación<sup>180</sup>.

Dentro de los considerandos de la declaración de la emergencia del transporte automotor, se hace referencia entre otros temas, también a la devaluación de la moneda, a la presión tributaria, y a la disminución en la demanda de los servicios, que trajo como consecuencia la aparición de servicios de transporte de carácter informal e ilegal.

---

<sup>176</sup> Ley 23.928 - Ley de convertibilidad del Austral - 27 de marzo de 1991- <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>177</sup> Decreto 2128/91 - 10 de octubre de 1991- <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>178</sup> Artículo 5 del decreto 652/02 – 19 de abril de 2002- <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>179</sup> Resolución 82/2002 - Sistema Integrado de Sistema Automotor - 29 de abril de 2002 - <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>180</sup> Decreto 2407/2002 Declaración del estado de emergencia del transporte automotor de pasajeros por carretera de carácter interjurisdiccional - 26 de noviembre de 2002 - <http://www.infoleg.gob.ar>

*“los motivos de la crisis arraigada en el sector son, entre otros, la restricción crediticia general que impide el financiamiento de la actividad, el efecto de la devaluación de la moneda que produjo incrementos en los precios y dolarizó el valor de los repuestos, modificando la estructura de costos, por consecuencia, el colapso de las empresas aseguradoras que trasladó los pasivos por indemnizaciones contratadas a las aseguradas, la creación de nuevos impuestos y el aumento de los existentes que incrementó la presión tributaria, la disminución de la demanda de servicios y la proliferación de la oferta de transporte irregular y clandestino, entre otros de menor envergadura”.*

Mientras tanto, para noviembre de 2002, todavía seguía rigiendo el cuadro tarifario vigente desde el 03 de diciembre de 2000<sup>181</sup>.

En julio de 2003, ya bajo la presidencia de Néstor Kirchner<sup>182</sup>, la Secretaría de Transporte, estableció un precio diferencial de gasoil para los operadores del transporte público por automotor de pasajeros<sup>183</sup>. El volumen o cupo del mismo para cada operador, iba a depender de variables tales como, cantidad de vehículos de la empresa, cantidad de kilómetros recorridos mensuales y consumo promedio, por tipo de vehículo.

En noviembre de 2003, mientras tanto, se prorroga la emergencia pública, hasta el 31 de diciembre de 2004<sup>184</sup>

En marzo del 2004, se aumenta el porcentaje de los fondos destinados al SISTAU, a fin de seguir manteniendo la tarifa de los servicios, sin alteraciones, tal como lo muestra el siguiente párrafo perteneciente al decreto correspondiente<sup>185</sup> :

---

<sup>181</sup> Resolución conjunta 1006/2000 del Ministerio de Economía y 17/2000 del Ministerio de Infraestructura y Vivienda “Apruébanse escalas tarifarias para los diferentes grupos de empresas operadoras de transporte público de pasajeros por automotor de carácter urbano y suburbano de jurisdicción nacional” del 01 de diciembre de 2000 <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>182</sup> Néstor Kirchner estuvo al frente del poder ejecutivo nacional entre el 25 de mayo de 2003 y el 10 de diciembre de 2007.

<sup>183</sup> Resolución 23/2003 de la Secretaría de Transporte de la Nación – 23 de julio de 2003 - <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>184</sup> Ley 25.820 – 19 de noviembre de 2003 - <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>185</sup> Decreto 301/2004 - 10 de marzo de 2004 - <http://www.infoleg.gob.ar>

*“que a fin de evitar que el peso de estos mayores costos<sup>186</sup> se traduzca en un incremento tarifario que debería soportar el público usuario, resulta necesario incrementar los recursos destinados a las compensaciones tarifarias y no tarifarias previstas en el decreto N° 652/02”.*

Por otro lado, en noviembre de 2004, se continúa prorrogando la emergencia pública, hasta diciembre de 2005<sup>187</sup>,

En abril de 2005, se fija un impuesto sobre la importación de gasoil, con el objetivo de destinarlo a compensaciones tarifarias de las empresas de servicios públicos de transporte de pasajeros por automotor<sup>188</sup>.

Como vemos, se sigue profundizando la política compensatoria de aumento de fondos hacia las empresas de transporte, mientras las tarifas hacia los usuarios se mantienen sin cambios.

En diciembre de 2005, se produce una nueva prórroga de la emergencia pública, hasta el 31 de diciembre de 2006<sup>189</sup>.

En mayo de 2006, se crea por decreto<sup>190</sup>, un régimen de compensaciones complementarias, denominado R.C.C., destinado a compensar los incrementos de costos incurridos por las empresas de servicios de transporte público de pasajeros por automotor de carácter urbano y suburbano bajo jurisdicción nacional, que prestaban servicios en el A.M.B.A.

Entre los considerandos del decreto, se señala la necesidad por parte del Estado nacional, de asegurar a la población, el normal acceso a los servicios públicos, destacándose el siguiente párrafo:

*“Que en el actual contexto económico y social, el Estado nacional viene realizando sostenidos esfuerzos a fin de asegurar el normal acceso de la población a los servicios*

---

<sup>186</sup> Costos de explotación del servicio de transporte.

<sup>187</sup> Ley 25.972 - 24 de noviembre de 2004 - <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>188</sup> Ley 26.028 - 06 de abril de 2005 - <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>189</sup> Ley 26.077 - 22 de diciembre de 2005 - <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>190</sup> Decreto 678/2006 - 30 de mayo de 2006 <http://www.infoleg.gob.ar>

*públicos, preservando su naturaleza de prestación obligatoria para la satisfacción de necesidades colectivas primordiales”*

sosteniendo a la política de compensaciones, como herramienta válida para atenuar el impacto de las tarifas, sobre todo, para los sectores de población de menores ingresos:

*“Que la consecución de dicho objetivo requiere poner en equilibrio los caracteres de obligatoriedad, continuidad y regularidad a cargo de los efectivos prestadores de los servicios de jurisdicción nacional, siendo la política de compensaciones tarifarias que se viene aplicando respecto del transporte público de pasajeros por automotor de carácter urbano y suburbano, una adecuada herramienta para limitar el impacto sobre las tarifas de los incrementos de costos que ha experimentado el sector, evitando que estos repercutan en la economía de los sectores sociales de menores recursos”*

En cuanto a la política de tarifas implementada, considera que las empresas de transporte del área metropolitana de Buenos Aires, son las más afectadas por el congelamiento de las tarifas, señalando:

*“Que las permisionarias sometidas a la jurisdicción del área metropolitana de Buenos Aires, se ven particularmente afectadas, en razón del incremento de costos, de la permanencia inalterada desde el año 2001, de los cuadros tarifarios vigentes, y de los costos regulatorios sensiblemente superiores a los de igual naturaleza, ejecutados en otras jurisdicciones, debido a los requerimientos reglamentarios a que se sujetan los primeros”.*

Con lo cual se comunica la necesidad de aumentar los ingresos de los subsidios del régimen de compensaciones, a efectos que las empresas de transporte de la R.M.B.A., puedan afrontar sus mayores costos de explotación.

*“Que por ello deben complementarse los ingresos mensuales asignados al mencionado Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU) destinados a esas permisionarias, con fondos provenientes del presupuesto nacional, para atender prioritariamente las erogaciones originadas en los incrementos salariales del sector, debiendo asimismo*

*contener la necesidad de renovación del parque móvil afectado a los servicios a fin de reducir la antigüedad media del mismo y las obligaciones emergentes de los regímenes de formación y capacitación obligatoria del personal del sector”.*

Con la suma de este nuevo fondo de compensación, y a seis años del último cuadro tarifario, el gobierno de Néstor Kirchner, sigue en su política de no asumir el costo político de aumento de tarifas, trayendo esto como consecuencia, un aumento mucho más que importante sobre los montos de los subsidios.

Si analizamos hasta aquí las sucesivas acciones de aumentos en los subsidios, podríamos aplicar la teoría incremental del paso a paso o de pequeños saltos, de Lindblom (1959).

Retomando los considerandos del decreto, el mismo también se hace una especial llamado a la puesta en funcionamiento del ECOTAM, debido a la falta de adhesión de la totalidad de las partes (explicado con detalle en el capítulo anterior), y atribuyendo a la Secretaría de Transporte de la Nación, las acciones para gestionarlo, lo cual implicaría que esta, asumiera el rol de promotor y mediador (Dente y Subirats, 2014:122,127):

*“las acciones conducentes a fin de promover ante los Gobiernos de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires, y ante las autoridades de los correspondientes municipios de la Provincia de Buenos Aires, la adhesión a la Ley N° 25.031<sup>191</sup>, facultándola además a propiciar en caso de resultar procedente las modificaciones legislativas y regulatorias que permitan el logro de tal cometido”.*

Mientras tanto, en diciembre de 2006, la emergencia pública, sufrió una nueva prórroga hasta el 31 de diciembre de 2007<sup>192</sup>.

En febrero de 2007, se pretendió tener un mayor control sobre la cantidad de kilómetros recorridos por cada una de las empresas, que permitiera contrastar la información declarada por el operador, y la efectivamente realizada, a fin de otorgarle el monto del subsidio, de

---

<sup>191</sup> Ley de creación del ECOTAM.

<sup>192</sup> Ley 26.204 -13 de diciembre de 2006 - <http://www.infoleg.gob.ar>

acuerdo a esto último. En uno de los párrafos del decreto que lo impulsaba<sup>193</sup>, indicaba lo siguiente:

*“Que la magnitud de los subsidios que perciben las empresas de transporte público de pasajeros, requiere de un sistema de control que permita verificar la concordancia entre los kilómetros realizados por cada operador y los datos que sirven de base para la asignación de los subsidios que perciben las empresas del sector, representando el seguimiento vehicular una herramienta idónea a tales fines”*

Por otro lado, el 10 de diciembre de 2007, se prorroga nuevamente la emergencia pública hasta el 31 de diciembre de 2008<sup>194</sup>, y asume sus funciones como presidenta, Cristina Fernández de Kirchner, sucediendo a su esposo, Néstor Kirchner.

En enero de 2008, y luego de ocho años de valores congelados, finalmente se produce el primer incremento de las tarifas del transporte público automotor de pasajeros, desde el año 2000, a través de una resolución<sup>195</sup> del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

En uno de los pasajes de esta resolución, se hacía alusión justamente a las consecuencias producidas por la crisis de 2001:

*“en el marco de la crisis económica y social, se determinó como eje de la política relativa a la movilidad de la población, el mantenimiento de los niveles tarifarios de los servicios de transporte vigentes al año 2001, proveyéndose a tal fin otros recursos que coadyuvaran a la cobertura de los incrementos de los costos de explotación.*

Como así también a que a esta altura resultaba necesario acudir a otra fuente de ingresos, para no seguir aumentando los fondos destinados hacia el régimen de compensaciones:

---

<sup>193</sup> Decreto 98/2007 - 06 de febrero de 2007 - <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>194</sup> Ley 26.339 - 12 de diciembre de 2007 - <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>195</sup> Resolución 1170/2007 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios - 03 de diciembre de 2007 <http://www.infoleg.gob.ar>



*“el déficit en la cobertura de los costos de explotación en que se incurre para prestar los servicios de transporte público, de no ser atendido mediante otra fuente de ingresos, requiere un incremento de la asistencia que en la actualidad brinda a tal fin el Estado Nacional, a través de los fondos presupuestarios determinados por el artículo 1° del decreto N° 678 de fecha 30 de mayo de 2006”*

También hace alusión a las mejoras que ha ido teniendo el poder adquisitivo de la población desde la crisis del año 2001, acompañado también de una caída del desempleo<sup>196</sup>.

*“las mejoras constatadas durante el año 2006 respecto del salario real de la población, acompañadas por una marcada caída de los índices de desocupación, permitirán que parte del déficit de cobertura de los costos de explotación de los servicios de transporte urbano y suburbano, sean atendidos mediante la reestructuración de sus niveles tarifarios, los cuales, como ya fuera expuesto, permanecen inalterados desde diciembre de 2001”*

Con lo cual se considera que es el momento entonces de cubrir los mayores costos de explotación, mediante el aporte de los usuarios, a través del aumento de las tarifas.

*“Que en las actuales circunstancias, resulta procedente que los mayores ingresos necesarios para la cobertura de la totalidad de los costos de explotación de los servicios tratados, sean aportados por los usuarios”.*

A partir de este nuevo cuadro tarifario, y a efectos de poder ir visualizando la evolución de la misma, se tomará como referencia el coste de la primera sección (entre 0 y 3 km) para líneas suburbanas del grupo I de jurisdicción nacional, que en este caso es de \$ 0,90. Tengamos en cuenta que para el mismo grupo de líneas, en el anterior cuadro tarifario del año 2000, el coste era de \$0,75.

En diciembre de 2008, se realiza una nueva prórroga de la emergencia pública, hasta el 31 de diciembre de 2009<sup>197</sup>.

---

<sup>196</sup> Denominado “Paro” en España.

<sup>197</sup> Ley 26.456 - 10 de diciembre de 2008 - <http://www.infoleg.gob.ar>

En enero de 2009, se procede a realizar un nuevo aumento en las tarifas<sup>198</sup>, en donde se vuelve a remarcar el aumento de los costos de explotación por parte de las empresas prestadoras.

*“surge la existencia de un déficit en la cobertura de los costos de explotación en que se incurre para prestar los servicios de transporte público, y que el mismo, de no ser atendido mediante otra fuente de ingresos, requiere un incremento de la asistencia que en la actualidad brinda a tal fin el Estado Nacional”.*

Considerando luego que en tales circunstancias resulta necesario nuevamente cubrir este aumento de los costos, con mayores ingresos provenientes de las tarifas.

*“Que en las actuales circunstancias, resulta procedente que los mayores ingresos necesarios para complementar la cobertura de la totalidad de los costos de explotación de los servicios tratados, sean provistos a través de los ingresos por tarifas”*

El valor que hemos tomado como referencia pasa en este caso, de \$ 0,90 a \$ 1,10.

### **4.2.1. Sistema Único de Boleto Electrónico (S.U.B.E.)**

En febrero de 2009, mediante decreto presidencial<sup>199</sup>, se anunció el denominado Sistema Único de Boleto Electrónico (S.U.B.E.) para el transporte público automotor de la región metropolitana de Buenos Aires.

Se incluye en la agenda de gobierno (Bañón y Carrillo, 1997), la calidad del servicio de transporte, tal como lo expresa el siguiente párrafo del decreto:

*“Que con la implementación del S.U.B.E., el Estado Nacional contará con mejor información estadística sobre movilidad de los usuarios del sistema de transporte, orígenes*

---

<sup>198</sup> Resolución 13/2009 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios - 08 de enero de 2009 <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>199</sup> Decreto 84/2009 del 04 de febrero de 2009 <http://www.infoleg.gob.ar>

*y destinos de viaje por modo de transporte, lo cual permitirá fortalecer las tareas de planificación, control de calidad de los servicios y fiscalización del sistema de transporte”*

Otro de los objetivos incluidos en la agenda, es poder tener un mayor control sobre el comportamiento de las empresas operadoras al momento de otorgarles los subsidios otorgados a las empresas operadoras:

*“La implementación deberá ser compatible con el sistema de seguimiento vehicular para la verificación de la concordancia entre los kilómetros realizados por cada operador y los informados con carácter de declaración jurada por cada jurisdicción, y que sirven de base para la asignación de los subsidios que perciben las empresas de transporte, conforme a lo prescripto por el artículo 8° del decreto N° 98 de fecha 6 de febrero de 2007”*

Para este acontecimiento, el poder ejecutivo nacional, en su rol de actor político promotor y director (Dente y Subirats, 2014:122,123), realizó el anuncio desde la Casa de Gobierno, a través de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner<sup>200</sup>.

En el siguiente párrafo la presidenta detalla que la tarjeta será multimodal, es decir que además de poder utilizarse en el transporte público automotor, también podrá ser usada en el metro y en el ferrocarril. Por otro lado, también se refiere a dejar de utilizar como medio de pago a las monedas, por su incomodidad, y a la dificultad para hacerse de ellas.

*“Creo que este es un proyecto ya en marcha, he fijado plazos en el decreto que acabo de firmar para su implementación, 90 días, para que todos los usuarios del transporte en la región metropolitana, en la región del AMBA, sea en ferrocarriles, en subtes o en colectivos, puedan disponer de su tarjeta electrónica y eliminar, no el inconveniente de las monedas sino el negocio de las monedas, porque en realidad no estamos solamente ante el inconveniente que siempre presupone juntar monedas, el vuelto, si tengo monedas o no; también debemos decirlo con todas las letras, hay negocios. Hace poco se pudo detectar una empresa que tenía tambores y tambores de monedas, que evidentemente especulaban y*

---

<sup>200</sup> Discurso de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner del 04 de febrero de 2009 <http://www.presidencia.gob.ar/discursos/3347>

*termina como siempre, como muchas veces pasa desgraciadamente en nuestro país, pagando los más vulnerables socialmente, que no tienen estrategias defensivas frente a la especulación y frente a los negociados”.*

La presidenta también incluye a través de la agenda mediática (Aguilar Villanueva, 1993) el tema de los recursos aportados por el gobierno central, la firme postura de defensa en la continuidad de la política de subsidios al sistema de transporte y manifestando que el coste del boleto de transporte en la R.M.B.A. no es solo el más bajo del país, sino también el más bajo de la región.

*“Que demanda además por parte del Estado, una gran inversión, más de 200 millones de pesos, porque esto es solventado por el Estado. Más de 200 millones de pesos que creo que van a contribuir a modificar estructuralmente el tema del transporte en lo que hace al inconveniente del usuario y al manejo de su dinero y su seguridad. Creo también importante señalar el esfuerzo que se hace en materia estatal para mantener un transporte público, el de la región metropolitana, que es el más barato del país comparado con otras regiones, un 18% más barato que las tarifas del resto del país. Y si comparamos las tarifas de nuestro país, no vamos a hablar con las naciones muy desarrolladas de Europa o de América del Norte, no, aquí en América Latina es el transporte más barato, 0,31 centavos de dólar. Solamente tiene un precio menor La Paz, Bolivia, y el Distrito Federal de México. El resto de todas las capitales latinoamericanas tiene un costo muy superior al transporte en la Argentina. Por caso ciudades como San Pablo, Río de Janeiro están a un dólar veinte, un dólar treinta, en Porto Alegre un poco más incluso, lo cual refleja la situación. No es una cosa para quejarse, al contrario, porque el tema el subsidio al transporte, para que un elemento que es muy importante en el presupuesto familiar sea accesible, no solamente ayuda al trabajador, sino a todo el funcionamiento de la actividad económica. Porque estamos también subsidiando al sector empresario no transportista, el transporte de los trabajadores hacia los propios centros de trabajo”.*

En octubre de 2009, se aprueba un convenio marco<sup>201</sup> entre la Secretaría de Transporte y el Banco de la Nación Argentina, a fin de fijar las pautas para la implementación de la tarjeta.

---

<sup>201</sup> Decreto 1479/2009 -19 de octubre de 2009 <http://www.infoleg.gob.ar>

En cuanto a los fundamentos que el mencionado convenio, se cita como principales motivos de la puesta en marcha de la nueva tarjeta, facilitarle y acercarle al público usuario un método de pago con mayores prestaciones que el actual, lo que redundará en una mejor calidad del servicio de transporte, que es incluida dentro de la agenda de gobierno (Elder y Cobb, 1984)

*“Que el objetivo primordial del S.U.B.E. es facilitar el acceso al sistema de transporte público mediante una herramienta tecnológica de utilización masiva que soslaye los inconvenientes que presentan los sistemas de pago actualmente vigentes, mejorando así la calidad de vida de los usuarios y de la población en general, en el entendimiento de que la prestación del servicio público de transporte, por su masividad, es una de las actividades que mayor incidencia tiene en aquella”.*

También se hace mención a que la nueva tarjeta incorpora tecnología de proximidad sin contacto, que va a ser utilizada en más de once millones de viajes diarios, incluyendo como también indicaba la presidenta, a las redes de metro y ferrocarril.

*“Que atendiendo a los distintos medios de percepción de tarifa utilizados en el sistema de transporte público de la región metropolitana de Buenos Aires, así como a la amplitud de este último, la introducción de la tecnología de tarjeta de proximidad, sin contacto, de valor almacenado adquiere singular relevancia, ya que en dicha región se realizan más de once millones de viajes en transporte público diarios, encontrándose conformada la red por más de trescientas líneas de colectivos, siete líneas de ferrocarril metropolitano de superficie, seis líneas de subterráneo y una de premetro”.*

Otras de las ventajas a las que se alude, es la eliminación de la especulación en la posesión de monedas, facilitar el ascenso de los pasajeros a los buses, y mejorar la seguridad de los viajes, debido a la no manipulación de dinero por parte de los conductores.

*“Que la utilización del S.U.B.E. en el transporte público automotor urbano y suburbano, conllevará importantes beneficios para los usuarios, que a su vez, redundarán en provecho de toda la comunidad, tales como eliminar la necesidad de contar con monedas para abonar los pasajes, evitando el tiempo insumido en su obtención; desalentar las prácticas especulativas en torno a la posesión de monedas; disminuir la congestión de usuarios en*

*paradas y unidades de transporte que procuran adquirir pasajes; facilitar el ascenso de los usuarios a las unidades de transporte; mejorar la velocidad del servicio; disminuir la contaminación ambiental; y aumentar la seguridad en las unidades de transporte por la menor manipulación de dinero”.*

Por último, se también se expresa los beneficios de la misma para el control y fiscalización sobre las empresas operadoras de transporte, sobre todo para el cálculo correspondiente a los subsidios por compensación tarifaria:

*“Que el S.U.B.E. constituirá también una herramienta de obtención de información estadística de crucial importancia para el Estado nacional, que entre otros objetivos, fortalecerá las tareas de planificación, haciendo posible un uso más eficiente de la red de transporte público a partir del conocimiento de los patrones de movilidad de los habitantes; y permitirá un mejor control de los parámetros de asignación del coeficiente de distribución de los sistemas de compensación tarifaria y del cumplimiento de las obligaciones previsionales e impositivas por parte de las empresas prestadoras”.*

En noviembre de 2009, se prorroga nuevamente la emergencia pública, hasta el 31 de diciembre de 2011<sup>202</sup>.

El 08 de noviembre de 2011, la Secretaría de Transporte de la Nación, estableció<sup>203</sup> como fecha límite al día 30 de noviembre de 2011, para la implementación del del sistema S.U.B.E por parte de las empresas prestadoras del servicio de transporte. Por otro lado, si pasado dicho plazo, no lo hubieran implementado, se les comunica que dejarían de percibir el subsidio correspondiente.

El 10 de diciembre de 2011, asume su segundo mandato, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, y el 21 de diciembre, se produce una nueva prórroga de la emergencia pública, hasta el 31 de diciembre de 2013<sup>204</sup>.

---

<sup>202</sup> Ley 26.563 - 25 de noviembre de 2009 - <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>203</sup> Resolución 235/2011 - Secretaría de Transporte de la Nación - 08 de noviembre de 2011  
<http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>204</sup> Ley 26.729 - 21 de diciembre de 2011- <http://www.infoleg.gob.ar>

El 19 de julio de 2012, el Ministro del Interior y Transporte, Florencio Randazzo, junto con el Secretario de Transporte Alejandro Ramos, anunciaron<sup>205</sup>, que a partir del 06 de agosto, comenzaría a funcionar la denominada universalización de la tarjeta SUBE, lo cual consistía en mantener la tarifa a que aquellos usuarios que poseían la tarjeta, y aumentarla a aquellos usuarios que no la utilizaban<sup>206</sup>. Esta medida también contó con la adhesión de la provincia de Buenos Aires<sup>207</sup>.

Esto significaba, que por ejemplo, para un recorrido entre 0 y 3 Km, si el usuario ya utilizaba la tarjeta SUBE, seguía abonando la tarifa anterior de 1,10 \$, pero si no la utilizaba, tendría que abonar 2,00 \$. Con esta medida, se alentaba la incorporación de la mayor cantidad de nuevos usuarios al sistema.

Por otro lado, y dentro de los contenidos de esta presentación, también se anunciaron medidas significativas referidas a la política de subsidios.

En uno de los pasajes de su discurso, el ministro Randazzo señalaba respecto a los montos destinados a los subsidios, incluidos en la agenda de gobierno (Cobb y Elder, 1972), que de aquí en adelante “serán el tope que aportará el Estado al servicio de transporte público. Esta suma, estabilizando los valores de julio, va a ser el tope de recursos que el Gobierno va a asignar al servicio de transporte público de pasajeros”.

Esto significaba que a partir de ese momento, si en el futuro existieran mayores costos, estos deberían ser aportados por cada jurisdicción, y en ese caso, cada provincia o municipio, serían los que deberían tomar la decisión de aumentar su tarifa, o asignar una compensación desde su propio presupuesto.

---

<sup>205</sup> <http://prensa.argentina.ar/2012/07/19/32482-universalizan-la-tarjeta-sube-y-modifican-la-asignacion-de-recursos-al-transporte-publico.php>

<sup>206</sup> Resolución 66/2012 del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación -19 de julio de 2012 - <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>207</sup> A través de la Resolución 441/2012 de la Agencia Provincial del Transporte - 30 de julio de 2012. <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/>

Uno de los temas importantes que también explicó el ministro, fue que hasta ese momento y antes de la implementación de la tarjeta SUBE, los parámetros que se utilizaban para asignar los subsidios del Estado, solo provenían de información brindada por las empresas, con la siguiente distribución:

- ✓ 50 % de los recursos, se otorgaban en función de la recaudación declarada por la empresa.
- ✓ 25% de los recursos, se otorgaban en función de la cantidad de pasajeros declarados por la empresa.
- ✓ 25% de los recursos, se otorgaban de acuerdo a la cantidad de kilómetros recorrido declarados por la empresa.

En base a esta situación, indicó que “no se tomaba en cuenta la calidad del servicio que recibía el pasajero, muchas veces ajustaban el nivel de frecuencia, en detrimento del servicio” y por otro lado, ahora con implementación de la tarjeta SUBE se ha logrado “un sistema transformador, un cambio muy profundo y con información más confiable, segura, y precisa”. Aquí se puede observar entonces, la posición del poder ejecutivo en mejorar la calidad del servicio de transporte. Para Randazzo, el motivo de estas modificaciones “es mejorar la prestación al pasajero; no hay ningún otro motivo en los cambios”, con lo cual, este tema formaba parte también de la agenda de gobierno (Aguilar Villanueva, 1993).

A partir de ese momento, y con estas medidas, la metodología de asignación de recursos se modificó, comenzando a ser distribuidos de aquí en adelante, de la siguiente manera:

- ✓ Tomar información que el operador brinda a la A.F.I.P.<sup>208</sup>, referida a sus obligaciones salariales y previsionales.
- ✓ Contemplar un máximo de tres trabajadores por bus.

---

<sup>208</sup> A.F.I.P. es la Administración Federal de Ingresos Públicos.



- ✓ Asignar un cupo de combustible a cada una de las empresas, de acuerdo a los datos brindados por el sistema de información geográfica (S.I.G.), dispuesto por la Secretaría de Transporte.

En septiembre de 2012, se toma la decisión de girar fondos compensatorios para la renovación de unidades, cuyo monto, estaba relacionado con la cantidad óptima de unidades que cada empresa necesitaba para prestar el servicio, remarcándose la mejora producida en la antigüedad de las unidades, la cual había bajado de los 12, a los 5 años.

Todo lo detallado anteriormente, fue formalizado a través de una resolución<sup>209</sup>, en donde se expresan las ventajas en la utilización del sistema de boleto electrónico S.U.B.E., y de donde extraemos algunos de los párrafos más significativos. En el siguiente, se expresan las ventajas que aporta este sistema al control de las compensaciones:

*“la información que se genera a partir del Sistema Único de Boleto Electrónico (S.U.B.E.), constituye una herramienta de vital importancia para el establecimiento de las variables representativas de la prestación de cada servicio para asignar compensaciones, como así también para el ejercicio del control de por ejemplo, la cantidad de kilómetros recorridos y las horas de utilización del parque móvil, entre otros parámetros”.*

Como así también en la mejora sustancial que aporta, al momento de realizar el cálculo para el desembolso del subsidio:

*“Que asimismo, a través de este sistema, se puede personalizar a la demanda, estableciendo compensaciones a la misma, como así también a la oferta<sup>210</sup> como ocurre en la actualidad, en la búsqueda de mecanismos que garanticen el acceso de los usuarios a los servicios públicos de transporte, preservando su naturaleza de prestación obligatoria y el interés público comprometido”*

---

<sup>209</sup> Resolución 422/2012 del Ministerio del Interior y Transporte - 21 de septiembre de 2012  
<http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>210</sup> Permisitarias de transporte.

La misma resolución, indica que las compensaciones serán tomadas y abonadas con recursos del SISTAU y del RCC.<sup>211</sup>, y que la fijación de los cuadros tarifarios de los servicios de transporte de pasajeros urbano y suburbano, y los montos de las compensaciones, estarán a cargo del Ministerio del Interior y Transporte <sup>212</sup>.

En cuanto a los servicios de transporte de pasajeros urbanos y suburbanos provinciales y municipales, se establece que esas mismas jurisdicciones deberán establecer sus propios cuadros tarifarios, teniendo en cuenta el monto máximo de las compensaciones, a cargo del Estado nacional. Además, estas deberán presentar ante la Secretaría de Transporte del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación, en un plazo de sesenta días, un estudio de costos y tarifas de todos los servicios incluidos en los regímenes de compensaciones tarifarias vigentes al mes de julio de 2012, que permita identificar la aplicación de la compensación tarifaria dispuesta por la resolución, la tarifa aplicable y cualquier otro ingreso proveniente de las jurisdicciones provinciales o municipales, si existiesen.

*“a los fines de generar técnicas de información uniforme que permitan un adecuado control y fiscalización de las empresas prestatarias de servicios públicos de transporte por automotor de pasajeros alcanzadas por regímenes de compensaciones tarifarias al transporte, corresponde establecerse la obligatoriedad de la aplicación de un sistema de contabilidad regulatoria y de la presentación de los estudios de costos y tarifas por parte de las jurisdicciones provinciales y municipales”.*

En cuanto a las compensaciones orientadas a la renovación del parque móvil, se indica que aquellos prestadores que poseyeran un parque habilitado menor o igual a cinco años, podrán disponer de estas compensaciones <sup>213</sup>; en cambio aquel prestador cuyo parque habilitado tuviera una antigüedad mayor a cinco años, es obligado a constituir un fideicomiso al que se transferirán las compensaciones vinculadas a la renovación de su parque móvil. El fiduciario del fideicomiso será el Banco de La Nación Argentina, y el fiduciante, la empresa prestadora del servicio. Por último, también se indica que la Secretaría de Transporte de la Nación, podrá

---

<sup>211</sup> Artículo 5 - Resolución 422/2012 del Ministerio del Interior y Transporte

<sup>212</sup> Artículo 6 - Resolución 422/2012 del Ministerio del Interior y Transporte

<sup>213</sup> Artículo 8 - Resolución 422/2012 del ministerio del interior y transporte de la nación

establecer porcentajes progresivos a transferir en función de la antigüedad del parque del operador.

*“corresponde contemplar un marco que acompañe el proceso de renovación de las unidades, mediante una compensación que permita remunerar el costo del capital invertido y amortizaciones, respecto de aquellas empresas que cuenten con un parque móvil habilitado con una antigüedad media menor o igual a cinco años”.*

En julio de 2012, el Ministro Randazzo presentó una aplicación dentro de la página web del Ministerio<sup>214</sup>, en donde se podían visualizar los montos de los subsidios otorgados por el Estado nacional, a todas las empresas de transporte público del país, en modo de porcentajes y discriminados por zonas y por empresa, en ítems tales como:

- ✓ Combustible
- ✓ Recursos Humanos
- ✓ Mantenimiento de unidades
- ✓ Renovación de unidades
- ✓ Impuestos y tasas
- ✓ Seguros
- ✓ Otros costos

Esta medida puede analizarse como una acción de apertura, transparencia y acceso a la información pública, inédita hasta esos momentos.

Junto a este anuncio, el ministro también realizó declaraciones, en donde por ejemplo deja fijada de manera explícita, la posición del gobierno de fuerte respaldo a la política de compensaciones tarifarias:

*“El aporte que realiza el Estado nacional al sistema de transporte público, es una decisión política que está vinculada a la inclusión para que los trabajadores, los estudiantes, los*

---

<sup>214</sup> [http://www.mininterior.gov.ar/web\\_transporte/](http://www.mininterior.gov.ar/web_transporte/)

*jubilados, puedan utilizar el sistema de transporte público a un costo muy inferior al que tendría sin una política de compensaciones”....“Aproximadamente hoy se paga del 20 al 25% del valor del pasaje en la zona metropolitana”.*

En otro de los tramos del discurso, como se ha analizado anteriormente, apela a la transparencia en el uso de los recursos públicos a ser utilizados en el sistema de transporte público y al acceso a la información:

*“El tema de la transparencia es central para nosotros y es una cuestión absolutamente excluyente en el manejo de los recursos públicos. Por eso nos parece fundamental la posibilidad del acceso a la información y de manera sencilla, que nos va a permitir tener un fuerte control social, por parte de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad en general, que contribuya a la custodia de los recursos que el Estado nacional aporta para el transporte público”...“El objetivo que nos hemos propuesto es trabajar hasta el último día para mejorar el sistema de transporte público en la Argentina”.*<sup>215</sup>

Luego de estos anuncios, el ministro mantuvo un encuentro con periodistas, en rueda de prensa, de donde resulta interesante destacar alguno de esos diálogos, en donde sigue defendiendo la continuidad de políticas de subsidios, las cuales permiten sostener una tarifa a los usuarios de la región metropolitana de Buenos Aires, de un valor muy inferior, de la que tendría sin estos.

*Periodista:” Quería preguntarle cuál es la intención final de la apertura de estos datos. ¿Ustedes están buscando que los ciudadanos se comprometan y exijan a las empresas que devuelvan en calidad del servicio, a partir de este aporte?”*

*Ministro Randazzo: ”Como decía recién, era un compromiso que habíamos tomado con la Presidenta de la Nación de llevar adelante una forma muy clara, sencilla, de fácil acceso al conjunto de la sociedad, para que tome conciencia del nivel de aportes que el Estado nacional hace al sistema de transporte público de pasajeros. Repito, si el Estado nacional no tuviera una decisión política vinculada a la inclusión de millones de argentinos que*

---

<sup>215</sup> <http://prensa.argentina.ar/2012/07/26/32657-randazzo-presento-pagina-web-que-informa-sobre-los-subsidios-al-transporte-para-darle-transparencias-y-control-social.php>

*utilizan el sistema de transporte público, que en la zona del AMBA son más de 11 millones, el pasaje no valdría lo que vale. Hoy están pagando quienes utilizan el transporte público un 25% de lo que valdría el pasaje. Entonces nos parece muy importante que pueda haber un acceso a esa información y haya un control social de la ciudadanía, que por otra parte seguramente redundará en mejor servicio de transporte para todos”.*

En diciembre de 2012, la Secretaría de Transporte autorizó mediante resolución<sup>216</sup>, un aumento en los subsidios para determinados casos en particular, tales como aquellas situaciones donde existía una dotación mayor a tres agentes por cada unidad, teniendo como objetivo, el mantenimiento de las fuentes laborales, expresado de la siguiente manera:

*“resulta necesario en esta instancia, establecer una compensación extraordinaria y con carácter transitorio, que contemple la situación de aquellas empresas de servicio público de transporte, que tengan una dotación de personal, que exceda el promedio de tres agentes por cada unidad computable afectada al servicio”... “Que tal medida guarda relación con el propósito del Poder Ejecutivo Nacional de preservar las fuentes de empleo disponibles”... “Que atento lo expuesto en el considerando precedente, corresponde en esta instancia proceder a readecuar los montos máximos de compensaciones a distribuir entre las permissionarias de todo el país, a partir del mes de noviembre del año 2012”.*

El periodo en el cual se iba a aplicar esta compensación extraordinaria, y de carácter transitorio, se estableció originalmente entre octubre y diciembre de 2012, luego extendida hasta junio de 2013<sup>217</sup>.

En referencia a los montos de las compensaciones tarifarias a distribuir, las mismas se fijaron en \$ 838.437.380, para los prestadores de los servicios de transporte de pasajeros urbanos y suburbanos del A.M.B.A.<sup>218</sup>, y en \$ 308.434.025, para las provincias y municipios<sup>219</sup>.

---

<sup>216</sup> Resolución 962/2012 del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación - 18 de diciembre de 2012 - <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>217</sup> Resolución 37/2013 del Ministerio del Interior y Transporte-13 de febrero de 2013. <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>218</sup> Artículo 6 de Resolución 962/2012.

<sup>219</sup> Artículo 7 de Resolución 962/2012.

Al día siguiente, el Ministro del Interior y Transporte, Florencio Randazzo, realizó una serie de anuncios relacionados entre otras cosas, con una nueva escala tarifaria, a la que nuevamente adhirió la provincia de Buenos Aires<sup>220</sup>, y como tema de fondo, la segmentación de público usuario, al que se le aplicaría una tarifa diferenciada.

En este párrafo hace referencia al éxito en la implementación de la tarjeta S.U.B.E., el cual impactó en un gran ahorro de recursos económicos sobre el Estado:

*“La instrumentación de la tarjeta SUBE fue absolutamente exitosa, y hoy la utiliza más del 95 por ciento de los pasajeros. La universalización de la SUBE, permitió un ahorro al Estado nacional de 90 millones de pesos por mes. En noviembre, se realizaron 321 millones de viajes con esta tarjeta, y en el mes pasado hubo una recarga de 471 millones de pesos”.*

Resulta sumamente importante resaltar el siguiente párrafo, en donde el gobierno nacional reconoce las ventajas que poseen los usuarios que utilizan el transporte dentro de la R.M.B.A., por sobre el resto de las regiones del país. Esta posición expuesta por el ministro, quizás podría interpretarse como de poco federal (Watts, 2006, Linz, 1999, Elazar, 1990).

*“Es importante dejar en claro que el Estado nacional sigue considerando que el sistema de transporte es una política inclusiva, es una política de redistribución del ingreso, que permite que millones de usuarios viajen a un costo mucho más accesible. Con esta segmentación, el Estado nacional aporta un 71 por ciento del precio del boleto. También hay que destacar que el costo del boleto en el área metropolitana sigue siendo el más bajo del país<sup>221</sup>. Si uno toma por ejemplo el boleto mínimo en Rosario<sup>222</sup>, es de 3,25 pesos, y en el caso de Córdoba<sup>223</sup>, 3,20 pesos”*

Por otro lado la segmentación propuesta perseguía como objetivo favorecer a aquellos sectores de la población, que se encontraban más desfavorecidos económica y socialmente:

---

<sup>220</sup> A través de la Resolución 995/2012 del Ministerio de Jefatura de Ministros - 27 de diciembre de 2012. <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/>

<sup>221</sup> 1,50 pesos a partir de este anuncio.

<sup>222</sup> Ciudad perteneciente a la Provincia de Santa Fe, y a 300 km de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>223</sup> Ciudad Capital de la provincia del mismo nombre y a 700 km de la Ciudad de Buenos Aires.

*“el objetivo del Gobierno, es seguir avanzando en la segmentación de las tarifas, para hacer más eficiente el uso del dinero que ponemos todos los argentinos para el sistema de transporte público, y para seguir mejorando el transporte público en la Argentina”<sup>224</sup>*

Resulta interesante también, reproducir el diálogo que mantuvo el ministro en rueda de prensa con los periodistas en casa de Gobierno, en donde se pone de manifiesto que a raíz de la implementación de la tarjeta S.U.B.E., se produjo un aumento en la recaudación de unos noventa millones de pesos, lo cual también impacta sobre los montos hacia las empresas operadoras de transporte.

*Periodista: Ministro: ¿este aumento de tarifas va a implicar una reducción en los subsidios que aporta el Estado en las empresas de transporte?*

*Ministro Randazzo: Sí, es muy importante esto. Es importante destacar algunos datos vinculados a la utilización de la tarjeta SUBE. En este caso, hemos tenido un incremento de cantidad de pasajeros transportados, lo que nos está dando un incremento en la recaudación de aproximadamente 90 millones de pesos por mes. De ahí, la decisión del Gobierno nacional de beneficiar a aquellos usuarios de la tarjeta SUBE a un costo diferencial de la tarifa, que fue la primera etapa, ya que sabíamos que con la utilización de la tarjeta, íbamos a tener una reducción importante de los aportes que hace el Estado Nacional, al tener claramente la información de la cantidad de pasajeros transportados, y de esta manera entonces, poder asignar mejor las compensaciones. Además con este aumento de la tarifa, vamos a aumentar la recaudación en unos 107 millones de pesos mensuales”<sup>225</sup>.*

En cuanto a la resolución<sup>226</sup>, además de seguir recordando el congelamiento de tarifas entre el año 2001 y 2007, también se manifiesta en favor de la continuidad de las políticas de compensaciones tarifarias, como una forma de redistribución del ingreso hacia los sectores sociales de menores recursos.

---

<sup>224</sup> <http://prensa.argentina.ar/2012/12/19/37151-el-viernes-rige-una-nueva-segmentacion-en-las-tarifas-de-trenes-y-colectivos.php>

<sup>225</sup> <http://prensa.argentina.ar/2012/12/19/37151-el-viernes-rige-una-nueva-segmentacion-en-las-tarifas-de-trenes-y-colectivos.php>

<sup>226</sup> Resolución 975/2012 - Ministerio del Interior y Transporte -19 de diciembre de 2012.

<http://www.infoleg.gob.ar>

*“la política de transporte público de pasajeros de carácter urbano y suburbano desarrollada por el Estado Nacional, en el marco de la crisis económica y social que afectara a nuestro país y que determinó el mantenimiento hasta el año 2007, de los niveles tarifarios de los servicios de transporte vigentes al año 2001, en el Área Metropolitana de Buenos Aires, tiene entre sus objetivos centrales, el mantenimiento de tarifas razonables, aplicando como instrumento las compensaciones tarifarias y logrando una política de redistribución del ingreso hacia los sectores de menores recursos”.*

*“.....se estatuye una estructura tarifaria retributiva del costo actual del servicio, parte de la cual es soportada por la tarifa que pagan los usuarios, y el resto es solventada con fondos del Estado nacional a través de las compensaciones tarifarias”.*

Como podemos analizar, los temas que se pueden observar que se van reiterando en la agenda de gobierno (Elder y Cobb, 1984) son el aumento de los costos operativos de las empresas, la permanencia de la emergencia pública, y a consecuencia de todo, esto el mantenimiento de la política de compensaciones tarifarias. Posiblemente uno de los problemas a definir (Aguilar Villanueva, 1993,1992) esté íntimamente relacionado con desfases entre las variables económicas, tales como inflación, depreciación del peso contra el dólar, valor del combustible, cargas laborales e impositivas, todo esto dentro de los costos operativos de las empresas operadoras, lo cual produce que los subsidios deban incrementarse para justamente poder cubrir estos desfases.

En otro de los párrafos, se detalla y especifica el sector al cual se le otorgará el beneficio:

*“Que es política del Estado Nacional, propiciar acciones que tiendan a tutelar a los sectores de la población con mayor vulnerabilidad social, tal es el caso de aquellos que cuentan con planes sociales otorgados por el mismo Estado Nacional, como la Asignación Universal <sup>227</sup> y el Programa Jefes de Hogar <sup>228</sup> y/o pertenezcan a grupos de afinidad como jubilados y pensionados, personal del trabajo doméstico, y veteranos de la guerra de*

---

<sup>227</sup> Asignación Universal por Hijo, es un plan social brindado por el Estado Nacional a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

<sup>228</sup> Programa Jefes de Hogar es un plan social para desocupados o parados, brindado por el Estado Nacional a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).



*Malvinas, todos los cuales se encuentran individualizados en los Registros de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) ”.*

Se incluyen entonces dentro de este segmento protegido de personas, y a las cuales se les mantiene congelada la tarifa, a las siguientes categorías:

- ✓ Jubilados y/o pensionados
- ✓ Beneficiarios de la asignación universal por hijo
- ✓ Beneficiarios de la asignación por embarazo.
- ✓ Beneficiarios del Programa jefes de Hogar.
- ✓ Personal del trabajo doméstico.
- ✓ Veteranos de la Guerra de Malvinas.
- ✓ Estudiantes de las escuelas de nivel primario y secundario
- ✓ Otros beneficiarios que se establezcan en el futuro.

En los siguientes párrafos, se explicita el otorgamiento de la tarifa diferenciada para el mencionado segmento de población:

*“Que corresponde en esta instancia, complementar las políticas adoptadas hasta el presente, a fin de que los sectores sociales mencionados en el considerando precedente y que accedan al servicio público de transporte, utilizando como medio de pago el Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE), cuenten con una tarifa diferenciada” ... “Que en virtud de ello, respecto de los grupos antes mencionados se mantendrán las tarifas vigentes en la actualidad”<sup>229</sup>.*

El nuevo cuadro tarifario comienza a regir a partir del día 21 de diciembre de 2012. Si tomamos como referencia, el valor del boleto mínimo para la categoría suburbano grupo 1, de jurisdicción nacional primera sección (entre 0 y 3 km), la tarifa con SUBE pasa de un coste de \$ 1,10 a un valor de \$ 1,50.

---

<sup>229</sup> Dispuestas por la Resolución 66/2012 citada anteriormente.

En cuanto al funcionamiento de RIGS (Morata,1991,Cameron, 2000), se instruye a la Secretaría de Transporte, dependiente del Ministerio del Interior y Transporte, a que coordine con las autoridades correspondientes de la Provincia de Buenos Aires, y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el régimen tarifario, a fin de disminuir las asimetrías entre las modalidades y servicios de las distintas jurisdicciones.

En agosto de 2013, el Ministerio del Interior y Transporte, estableció mediante resolución<sup>230</sup>, que todas las unidades nuevas que se habilitasen a partir del 1° de octubre de ese año en el ámbito del servicio público urbano por automotor de jurisdicción nacional, deberían estar equipadas con aire acondicionado. Como acción de RIGS (Wright, 1988), la nación invitó a la provincia de Buenos Aires y a los municipios del A.M.B.A., a incorporar este requisito a la normativa vigente en sus Jurisdicciones<sup>231</sup>.

En octubre de 2013, se produce una nueva prórroga de la emergencia pública, hasta el 31 de diciembre de 2015<sup>232</sup>.

En diciembre de 2013, se produce otro aumento en las tarifas<sup>233</sup>, al cual adhiere la provincia de Buenos Aires<sup>234</sup>, que comenzaría a regir a partir del día 01 de enero de 2014. Como se puede observar, paulatinamente las tarifas van abandonando la situación de congelamiento imperante hasta el año 2008.

Para este cuadro tarifario y tomando nuevamente como referencia al boleto mínimo para la categoría Suburbano Grupo 1, de jurisdicción nacional primera sección (entre 0 y 3 km), la tarifa con SUBE pasa de un coste de \$ 1,50 a un valor de \$ 2,50. Por otro lado, si se abona sin SUBE, el coste pasa de \$ 3,00 a \$ 5,00. Mientras tanto, al segmento de usuarios que había

---

<sup>230</sup> Artículo 17 de Resolución 843/2013 del Ministerio del Interior y Transporte - 13 de agosto de 2013. <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>231</sup> Artículo 22 de Resolución 843/2013 del Ministerio del Interior y Transporte - 13 de agosto de 2013. <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>232</sup> Ley 26.896 – 09 de octubre de 2013 - <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>233</sup> Resolución 1609/2013- Ministerio del Interior y Transporte - 26 de diciembre de 2013. <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>234</sup> A través de la Resolución 001/2013 de la Agencia Provincial del Transporte -30 de diciembre de 2013. <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/>

sido incorporado con tarifa reducida, se les incrementa la tarifa (abonando con tarjeta SUBE) en un 40 %.

A los pocos días, el Ministerio del Interior y Transporte, establece que las compensaciones tarifarias a distribuir entre los prestadores de los servicios de transporte de pasajeros urbanos y suburbanos, se elevan hasta los \$ 1.076.980.203 pesos<sup>235</sup>.

### **4.2.1.1. Implementación del Sistema S.U.B.E. para el control de los operadores**

Si bien este sistema, como hemos visto, ya había comenzado regir a partir del año 2009, es recién en febrero de 2014 cuando el Ministerio del Interior y Transporte<sup>236</sup>, comienza a utilizarlo para el control de los operadores, señalando que debido a la alta confiabilidad de los datos suministrados por el mencionado sistema, corresponde avanzar en base a la información de la cantidad de kilómetros realizados por los buses, brindada por su sistema de posicionamiento global, en la actualización de los parámetros utilizados para la distribución de las compensaciones tarifarias, a los prestadores de los servicios de transporte público de pasajeros por automotor de la R.M.B.A..

También señala, que resulta oportuno establecer un factor de estacionalidad mensual, que contribuya a estabilizar variaciones de la demanda, en períodos tales como por ejemplo vacaciones o recesos escolares.

Se establece también que a partir del 1 de febrero de 2014, la información que brinde el S.U.B.E. respecto a los kilómetros recorridos por las unidades, recolectada a través del módulo de posicionamiento global GPS, será utilizada a fin de ajustar las compensaciones

---

<sup>235</sup> Artículo 5 de Resolución 1761/2013 del Ministerio del Interior y Transporte - 30 de diciembre de 2013  
<http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>236</sup> Mediante la Resolución 39/2014 del Ministerio del Interior y Transporte - 05 de febrero de 2014  
<http://www.infoleg.gob.ar>

tarifarias al real nivel de prestación de los servicios de cada operador, como así también para la asignación de los cupos del régimen de gasoil a precio diferencial <sup>237</sup>.

Por otro lado, también se determina que a partir del mes de marzo de ese año <sup>238</sup>, el monto de las compensaciones tarifarias a distribuir, para cada prestador de los servicios de transporte público de pasajeros por automotor, de carácter urbano y suburbano, bajo jurisdicción nacional, provincial o municipal, se calculará tomando como base, los kilómetros de dicho operador verificados a través de la información que suministren los módulos GPS del S.U.B.E., aplicando un factor de corrección de kilómetros SUBE (FCKS) <sup>239</sup>.

Este factor de corrección tomará en cuenta los siguientes parámetros:

- ✓ La cantidad de kilómetros recorridos por cada operador, en una determinada jurisdicción, por cada tipo de servicio.
- ✓ La cantidad de kilómetros que considera la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (C.N.R.T), para la asignación del gasoil a precio diferencial al prestador.
- ✓ Un factor de corrección estacional.

Posteriormente, en mayo de 2014, y a pedido de la Asociación Civil Transporte Automotor (ACTA), la Cámara del Transporte de la Provincia de Buenos Aires (CTPBA), la Cámara Empresaria de Autotransporte de Pasajeros (CEAP), y la Cámara Empresaria del Transporte Urbano de Buenos Aires (CETUBA), se modificó el plazo de implementación de esta nueva modalidad y algunos parámetros técnicos para el cálculo del factor de corrección de kilómetros S.U.B.E. <sup>240</sup>.

---

<sup>237</sup> Artículo 2 de Resolución 39/2014 del Ministerio del Interior y Transporte - 05 de febrero de 2014 <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>238</sup>, Artículo 2 de Resolución 39/2014 del Ministerio del Interior y Transporte - 05 de febrero de 2014 <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>239</sup> FCKS - Factor de corrección de kilómetros S.U.B.E.

<sup>240</sup> Resolución 403/2014 del Ministerio del Interior y Transporte - 12 de mayo de 2014 <http://www.infoleg.gob.ar>

En mayo de 2014, el Ministerio del Interior y Transporte fijó en \$ 994.109.681 <sup>241</sup> el monto de las compensaciones tarifarias a distribuir a partir del mes de enero de 2014, entre los prestadores de los servicios de transporte de pasajeros urbanos y suburbanos.

Respecto a la emergencia pública, en octubre de 2015, se prorrogó la misma hasta el 31 de diciembre de 2017<sup>242</sup>.

En junio de 2014, el Ministerio del Interior y Transporte, fija un nuevo aumento sobre el cuadro tarifario, el cual comenzaría a regir a partir del día 01 de julio de 2014<sup>243</sup>, el cual también fue acompañado por la provincia de Buenos Aires <sup>244</sup>. Justamente de esta última resolución vale la pena resaltar este párrafo en donde se introduce en la agenda de gobierno la coordinación (Covarrubias, 2007) entre jurisdicciones, y el desarrollo de RIGS (Cameron, 2000):

*“Que en el marco de esta coordinación llevada adelante por ambas jurisdicciones en los aspectos operativos y tarifarios de los servicios de transporte de pasajeros interurbanos, se desarrollaron diversas reuniones, producto de las cuales se acordó un esquema tarifario único aprobado en forma simultánea por ambas jurisdicciones”.*

Siguiendo con la evolución de las tarifas para el boleto mínimo, perteneciente a la categoría Suburbano Grupo 1, de jurisdicción nacional primera sección (entre 0 y 3 km), si el mismo es abonado con tarjeta SUBE , el coste pasa de \$ 2,50 a \$ 3,00, y si se abona sin tarjeta SUBE, el valor pasa de \$5,00 a \$ 6,00.

En tanto, el segmento de usuarios creados en 2012, sigue manteniendo el beneficio del descuento del 40% sobre el cuadro tarifario .

---

<sup>241</sup> Resolución 367/2014 del Ministerio del Interior y Transporte - 06 de mayo de 2014 <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>242</sup> Ley 27.200 - 28 de octubre de 2015 - <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>243</sup> Resolución 579/2014 - Ministerio del Interior y Transporte - 24 de junio de 2014. <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>244</sup> A través de la Resolución 196/2014 de la Agencia Provincial del Transporte. 30 de junio de 2014. <http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/>

### 4.3. CONTROL DE LOS SUBSIDIOS

Ya descritos tanto la política de subsidios como de tarifas, resulta oportuno entonces posar la mirada sobre la forma en que se han realizado los controles sobre los subsidios otorgados. Para esto se ha tomado como referencia a los informes confeccionados por la A.G.N. (Auditoría General de la Nación), la cual los evaluó en el período comprendido entre el año 2003 y 2012.

La Auditoría General de la Nación es un organismo constitucional con autonomía funcional, que asiste técnicamente al Congreso de la Nación, en el ejercicio del control externo del sector público nacional, mediante la realización de auditorías y estudios especiales, para promover el uso eficiente, económico y eficaz de los recursos públicos y contribuir a la rendición de cuentas y sus resultados para el perfeccionamiento del Estado. El universo auditable de este organismo, lo componen la administración nacional, las empresas y sociedades del Estado, los entes públicos y los fondos fiduciarios integrados de manera total o mayoritariamente por bienes o fondos del Estado<sup>245</sup>.

Durante el período enero 2010 – diciembre 2011, la Auditoría General de la Nación (A.G.N.), realizó una auditoría a fin de verificar los controles efectuados por la Secretaría de Transporte y la C.N.R.T., respecto de los subsidios otorgados a través del SISTAU<sup>246</sup> y del suministro de gasoil a precio diferencial, en favor de los operadores de transporte automotor de pasajeros<sup>247</sup>. En el siguiente gráfico, podemos visualizar la evolución de los subsidios canalizados a través del SISTAU, en el período 2003-2012.

---

<sup>245</sup> Auditoría General de la Nación – A.G.N.- <http://www.agn.gov.ar/>

<sup>246</sup> Sistema Integrado de Transporte Automotor.

<sup>247</sup> “Controles por la ST y la CNRT respecto de los subsidios otorgados” – A.G.N. - Año: 2014 - <http://www.agn.gov.ar/informes/controles-por-la-st-y-la-cnrt-respecto-de-los-subsidios-otorgados>

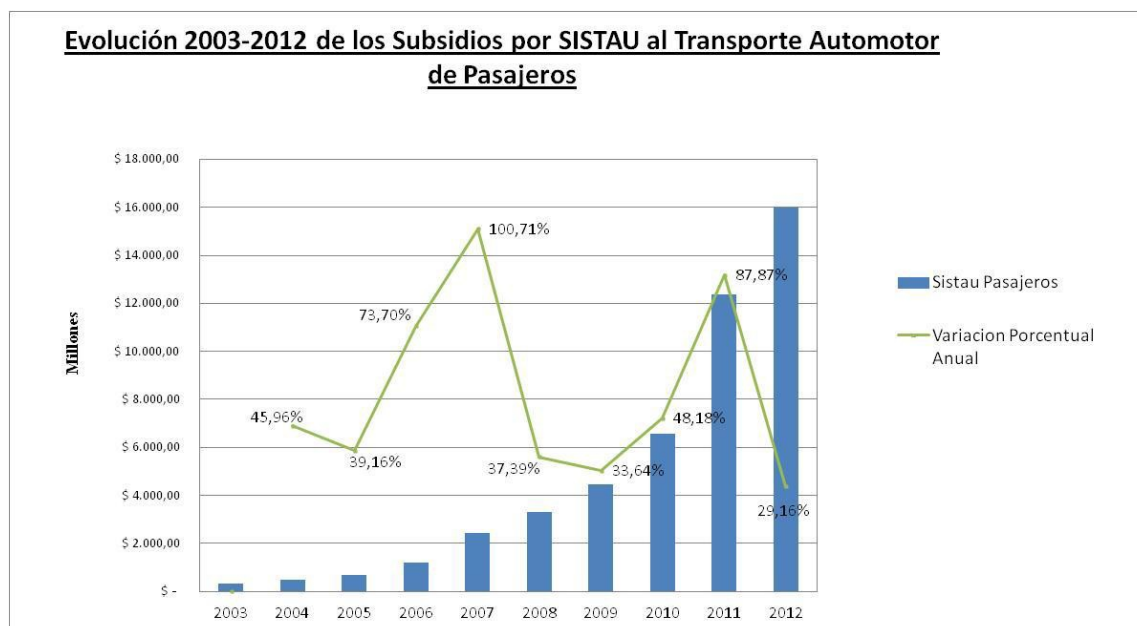


Gráfico 4.1. Evolución de los subsidios a través del SISTAU – Período 2003-2012

Fuente. Auditoría General de la Nación (A.G.N.), elaborado en base a datos publicados en [www.ucofin.gov.ar](http://www.ucofin.gov.ar)<sup>248</sup>

Como se puede observar en el gráfico, durante el año 2003, los subsidios partieron de los \$ 341.000, fueron creciendo a través de los años subsiguientes, hasta llegar a los \$16.000.000 en el año 2012. Si comparamos entonces, el porcentaje de aumento en ese período, el mismo creció un 4575%. Por otro lado, si sumamos los montos totales anuales del mismo, el valor acumulado de subsidios otorgados, ascendió a la suma de \$ 48.000.000.

A este valor, debe sumarse los subsidios que recibieron las empresas al acceder a gasoil a precio diferencial<sup>249</sup>, tal cual lo explicado en el apartado de subsidios; del procedimiento de cálculo, surge un cupo asignado a cada beneficiario, el cual es efectivizado una parte en combustible, y otra en dinero.

<sup>248</sup> Ucofin es la Unidad de Coordinación de fideicomisos de infraestructura, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación - <http://www.ucofin.gov.ar/>

<sup>249</sup> Mediante la resolución 23/2003 de la Secretaría de Transporte de la Nación – 23 de julio de 2003 - <http://www.infoleg.gob.ar>

El informe describe una serie de observaciones, de las cuales se irán detallando a continuación, las más significativas.

Se indica por ejemplo que “el sistema de control de los subsidios presenta deficiencias y debilidades”, en donde “no se han implementado las herramientas necesarias, ni se utilizan adecuadamente las existentes”<sup>250</sup>.

En referencia a procesos de rendición de cuentas, se expone que “no existe un procedimiento de rendición de cuentas para las empresas beneficiarias de los subsidios del SISTAU y sus regímenes complementarios.”

Respecto a la implementación de algún sistema de seguimiento vehicular, se detalla que “no ha sido implementado por la Secretaría de Transporte, el sistema de seguimiento vehicular<sup>251</sup>, que permita verificar la concordancia entre los kilómetros realizados por cada operador, y los datos que sirven de base para la asignación de los subsidios que perciben las empresas del sector”<sup>252</sup>. La Secretaría respondió a esta observación que para cumplimentar este tema, se encontraba trabajando sobre un sistema de seguimiento vehicular que funcionara sobre la plataforma de la S.U.B.E.

Como se ha expuesto en este capítulo, la utilización de la plataforma S.U.B.E. a la cual se hace referencia en la respuesta de la Secretaría, para el control de los kilómetros recorridos por las unidades, recién fue implementada por el ministerio del Interior y Transporte, a comienzos del año 2014.

En cuanto al pago de subsidios, se expresa que “desde el mes de julio, hasta diciembre de 2010, se efectuaron pagos de subsidios, sin controlar el cumplimiento del cronograma de instalación del sistema S.U.B.E.”<sup>253</sup> en el área metropolitana de Buenos Aires”<sup>254</sup>, el cual

---

<sup>250</sup> Auditoría General de la Nación – Informe de Auditoría- “Controles por la ST y la CNRT respecto de los subsidios otorgados” - Actuación AGN N° 641/11 – pag 24 <http://www.agn.gov.ar/informes/controles-por-la-st-y-la-cnrt-respecto-de-los-subsidios-otorgados>

<sup>251</sup> Decreto 98/2007 del 06 de febrero de 2007 <http://www.infoleg.gob.ar>

<sup>252</sup> Auditoría General de la Nación – Actuación AGN N° 641/11, op cit ,pag 26

<sup>253</sup> Sistema único de boleto electrónico.

<sup>254</sup> Auditoría General de la Nación, Actuación AGN N° 641/11, op cit ,pag 27



constituye como uno de los requisitos para que las empresas puedan acceder al beneficio del precio diferencial del gasoil, aunque luego se aclara que esta situación comenzó a regularizarse a partir del mes de enero de 2011, reduciendo el cupo de gasoil desde ese momento, en forma proporcional a las unidades que no se encontraban habilitadas.

Se indica también, que “los parámetros para la determinación de los coeficientes de participación y de distribución del subsidio del SISTAU declarados por las empresas prestatarias, no son validados o contrastados con ninguna información proveniente de terceros o de organismos estatales, sino que son aportados por la propia empresa de transporte beneficiaria”<sup>255</sup>. Estos parámetros son conformados por cuatro variables: recaudación, km recorridos, cantidad de pasajeros y cantidad de unidades utilizadas. Esta es una de las causas por las cuales surge la necesidad de utilizar la información del sistema S.U.B.E. para el control de los operadores.

En cuanto a la existencia de planes de auditoría, se indica que “La ausencia de un plan anual de auditoría, debilita el control, y por ende, el riesgo que enfrentan y perciben las empresas subsidiadas de incurrir en incumplimientos.”<sup>256</sup>, trayendo esto aparejado que “los procedimientos utilizados para la liquidación y control del subsidio al gasoil, permiten que haya beneficiarios que se les calcule, y finalmente perciban, un subsidio mayor al que les corresponde”<sup>257</sup>.

En referencia a la falta de seguimiento vehicular, se indica que “no se cuenta con un mecanismo para detectar oportunamente la disminución de servicios en las empresas prestadoras, ya que la falta del sistema de seguimiento vehicular, mencionado anteriormente, impide la detección del servicio real brindado por estas.”<sup>258</sup> Esto permite la existencia de beneficiarios que, mientras no sean auditados, continúan percibiendo un subsidio mayor al que les corresponde.

---

<sup>255</sup> Auditoría General de la Nación, Actuación AGN N° 641/11, op cit, pag 27.

<sup>256</sup> Ibid, pag. 29

<sup>257</sup> Ibid, pag. 31

<sup>258</sup> Ibid, pag. 32

Tampoco se encuentra reglamentado un procedimiento para determinar el subsidio percibido en exceso, por las empresas en las que la C.N.R.T. detectó menores servicios que los que se venían considerando para el cálculo, por cuanto “La detección por auditorías de la C.N.R.T., de empresas que ya no prestan servicios, o que prestan menos servicios que los declarados, sólo tiene efectos hacia el futuro. No se aplican sanciones, ni se exige el reintegro del gasoil percibido en exceso”, y sobre este mismo punto agrega que “el resultado total de las auditorías realizadas por la C.N.R.T., revela un alto porcentaje de empresas que prestan un volumen menor de servicios, que los que se consideraban para la asignación de gasoil a precio diferencial hasta el momento de la auditoría”.<sup>259</sup>

En cuanto a la confiabilidad y garantía de la información utilizada, la A.G.N. indica que “la base de datos utilizada por la C.N.R.T. para el procesamiento de la información relacionada con la asignación de gasoil a precio diferencial, no brinda las garantías de seguridad y confiabilidad necesarias”<sup>260</sup>. El informe aclara que la información utilizada para la asignación de cupos de gasoil a precio diferencial para beneficiarios de jurisdicción nacional, se procesa mediante una “planilla Excel”, y a cuya copia utilizada se le pudieron modificar los datos allí cargados, lo que deja de manifiesto la ausencia de medidas de seguridad y confiabilidad para la conservación y almacenamiento de la información utilizada.

El informe indica que la complejidad del sistema de subsidios del SISTAU y el procedimiento de liquidación de pagos, dificultan los controles respecto a aplicación de los subsidios, por motivos tales como, múltiples y extemporáneos pagos de los subsidios.

Otro de los párrafos, indica que se verificaron debilidades en la aplicación de sanciones a las empresas beneficiarias, por incumplimiento de los requisitos para el acceso y mantenimiento del derecho a la percepción de los subsidios del SISTAU y del régimen de gasoil a precio diferencial.

En cuanto al tema de sanciones, se señala que el procedimiento utilizado por la Secretaría de Transporte, para la aplicación de sanciones por el incumplimiento de las condiciones

---

<sup>259</sup> Auditoría General de la Nación, Actuación AGN N° 641/11, op cit ,pag. 33

<sup>260</sup> Ibid, pag. 60

laborales, genera demoras que hacen que la mayoría de las empresas que deberían ser sancionadas, terminen evitando la sanción<sup>261</sup>. Es importante remarcar este punto, ya que a fin de acceder y mantener el derecho a la percepción de los subsidios, las empresas beneficiarias del SISTAU y del cupo de gasoil a precio diferencial, deben dar cumplimiento a determinados requisitos relacionados con las condiciones laborales de sus trabajadores, en particular al cumplimiento del convenio colectivo de trabajo y el pago de aportes y contribuciones previsionales. La sanción por el incumplimiento de las condiciones laborales consiste en la pérdida del beneficio.

Si pasamos a los aspectos normativos y legales del funcionamiento, la AGN indica que el marco normativo presenta debilidades que dificultan la aplicación y el control sobre los subsidios.

El informe describe que la inexistencia de un cuerpo normativo unificado, ordenado y armonizado, hace que las mismas se encuentren dispersas, generando una compleja trama de decretos y resoluciones que se complementan, se superponen, se derogan en forma expresa o tácita, y sufren constantes modificaciones, disminuyendo la claridad, precisión y eficiencia del sistema. A su vez se resalta la “sobreabundancia de normas que obstaculizan el correcto funcionamiento del sistema de subsidios”<sup>262</sup>.

Otras de las observaciones realizadas, se orientan hacia la dificultad de comprensión de las normas, dado que se indica que “se detectaron inconsistencias que dificultan la comprensión de las normas vigentes”<sup>263</sup>, como así también haciendo alusión a “la falta de claridad en las normas que regulan el procedimiento para la liquidación del SISTAU, generan dificultades en su aplicación”<sup>264</sup>, y a las contradicciones encontradas indicando que “hay contradicciones en la normativa que regula las sanciones para los distintos regímenes de subsidios.”<sup>265</sup>.

---

<sup>261</sup> Auditoría General de la Nación, Actuación AGN N° 641/11, op cit, pag. 68

<sup>262</sup> Ibid, pag. 70

<sup>263</sup> Ibid, pag. 70

<sup>264</sup> Auditoría General de la Nación, Actuación AGN N° 641/11, op cit, pag. 71

<sup>265</sup> Ibid, pag. 72

Resulta oportuno también mencionar lo aportado por la A.G.N. en cuanto al estado de situación de los permisos de explotación. Para esto, la gerencia de Entes Reguladores y Privatizaciones, perteneciente al departamento de control del sector transporte de la Auditoría General de la Nación, realizó un informe de auditoría sobre el estado de los permisos de explotación, otorgados a las operadoras de transporte urbano de pasajeros de jurisdicción nacional, que operan en la R.M.B.A., durante el período enero 2004, hasta diciembre de 2010<sup>266</sup>.

### 4.4. EXPLOTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La prestación del servicio público de autotransporte urbano y suburbano de pasajeros de jurisdicción nacional, es regida por las disposiciones del decreto N° 656/94<sup>267</sup>.

A su vez, la explotación de los servicios públicos se desarrolla mediante permisos otorgados por la autoridad de aplicación, en este caso el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios<sup>268</sup>, los cuales deben ser adjudicados mediante el concurso público de propuestas, o bien por autorizaciones precarias.

El otorgamiento de las autorizaciones precarias, es competencia de la Secretaría de Transporte fundada en la necesidad de garantizar el servicio de transporte ante la quiebra, baja por incumplimiento, o desistimiento por parte de una permisionaria del servicio.

Como se mencionaba anteriormente, la autoridad de aplicación es el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, pero en el año 2012, las competencias en

---

<sup>266</sup> "Verificar el estado de los permisos de explotación otorgados a las operadoras de transporte urbano de pasajeros de Jurisdicción Nacional en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)" – Auditoría General de la Nación - diciembre de 2012 - <http://www.agn.gov.ar/informes/verificar-el-estado-de-los-permisos-de-explotacion-otorgados-las-operadoras-de-transporte>

<sup>267</sup> Decreto 656/94 - 29 de abril de 1994- <http://www.infoleg.gov.ar>

<sup>268</sup> También puede delegar las facultades emergentes del mismo, a la Secretaría de Transporte, sin perjuicio de las funciones que le correspondan a la C.N.R.T. (Comisión Nacional de Regulación del Transporte) u otros organismos de coordinación interjurisdiccional de los que la Nación sea integrante.

materia de transporte de este Ministerio, pasaron a la órbita del Ministerio del Interior, pasando a denominarse a partir de ese momento, Ministerio del Interior y Transporte<sup>269</sup>.

Los permisos tienen un período de vigencia de diez años, renovables automáticamente por períodos iguales a petición de los interesados, salvo que la autoridad de aplicación considere fundadamente que existen causales vinculadas al desempeño del operador o a la funcionalidad o estructura futura del sistema de transporte, que aconsejen la no renovación del permiso.

La facultad del control sobre la explotación de los servicios, corresponde a la C.N.R.T., como ente regulador en materia de transporte público de pasajeros<sup>270</sup>. En este contexto, dentro de las áreas que la componen, la gerencia de control de permisos del transporte automotor, es la responsable de coordinar, aplicar y controlar el cumplimiento de los permisos, en los aspectos administrativos, técnicos y operativos.

En uno de los apartados de este informe, realizado por la gerencia de Entes Reguladores y Privatizaciones, dependiente de la A.G.N.<sup>271</sup>, se describe que “el 86,76% de los permisos de explotación del servicio de transporte por automotor de pasajeros de carácter urbano de jurisdicción nacional, en el ámbito de la RMBA, se encuentran en trámite de renovación”, presentando además “demoras que oscilan entre uno y cinco años, contando desde la iniciación del trámite, hasta el cierre de las tareas de campo de la presente auditoría”<sup>272</sup>.

Se agrega también que “el 3,68% de las empresas prestadoras del servicio, operaba al 31 de diciembre de 2010, con autorizaciones precarias vencidas”.

Si pasamos estos datos en limpio, a través de una tabla, nos quedan de esta manera:

---

<sup>269</sup> Decreto 874/2012 - 06 de junio de 2012- <http://www.infoleg.gov.ar>

<sup>270</sup> A través del decreto 1388/96 - 29 de noviembre de 1996 - <http://www.infoleg.gov.ar>

<sup>271</sup> Apartado 4.1.

<sup>272</sup> Auditoría General de la Nación – Informe de Auditoría- Actuación AGN N° 300/10 – pag. 11  
<http://www.agn.gov.ar/informes/verificar-el-estado-de-los-permisos-de-explotacion-otorgados-las-operadoras-de-transporte>

<b>Modalidad del permiso o autorización</b>	<b>Cantidad de Líneas</b>	<b>Porcentaje (%)</b>
Líneas que han renovado sus permisos	2	1,47%
Líneas licitadas y con permisos vigentes	4	2,94%
Líneas con autorizaciones precarias sin fecha de vencimiento	7	5,15%
Líneas con autorizaciones precarias vencidas	5	3,68%
Líneas con permisos en renovación	118	86,76%
<b>Total de líneas</b>	<b>136</b>	

Tabla 4.1. Estado de los permisos y autorizaciones precarias al 31 de diciembre de 2010

Fuente: Auditoría General de la Nación (A.G.N.)

En el caso particular de las doce autorizaciones otorgadas en forma precaria descriptas en el cuadro anterior<sup>273</sup>, el informe destaca que a la fecha de cierre de las tareas de campo, las líneas en cuestión, operaban según el siguiente estado:

<b>Líneas con autorizaciones precarias</b>	<b>Cantidad de Líneas</b>
Otorgados sin estipular vigencia	2
Otorgados hasta que se adjudique el permiso mediante concurso público de propuestas	5
Otorgados por un año	5
<b>Total de líneas con autorizaciones precarias</b>	<b>12</b>

Tabla 4.2. Estado de situación de las líneas con autorizaciones precarias al 31 de diciembre de 2010

Fuente: Auditoría General de la Nación (A.G.N.)

El informe señala<sup>274</sup> que “con fundamento en la emergencia, la Secretaría de Transporte emitió doce autorizaciones precarias, transformándose en el periodo auditado, en un

<sup>273</sup> 5 con autorizaciones precarias vencidas, más 7 con autorizaciones precarias sin fecha de vencimiento.

<sup>274</sup> Apartado 4.2.

instrumento de uso recurrente”<sup>275</sup>, agregando además que “las que se dictaron más allá de 2005, se hicieron invocando razones de emergencia, que en la práctica ya no se verificaban”.

Según se aclara, las razones dadas por la autoridad de aplicación para el otorgamiento de estas autorizaciones, se sustentan en la doctrina y jurisprudencia existente en materia de necesidad y urgencia y permisos precarios, la cual no sólo reconoce que “acontecimientos extraordinarios habilitan remedios extraordinarios” y que “los mecanismos ideados para superar la emergencia están sujetos a un límite, y este a su razonabilidad”, sino también que, “a una autorización de tal naturaleza, se puede recurrir cuando exista una imperiosa necesidad de prestar un servicio de manera inmediata, por razones especialísimas de interés público y por motivos de urgencia manifiesta, que impidan esperar la celebración del concurso público”<sup>276</sup>.

Continuando con el informe, el mismo detalla que analizadas estas doce autorizaciones precarias otorgadas desde el año 2000, hasta diciembre de 2010, se verificaron que los acontecimientos que derivaron en el otorgamiento de los mismos, se produjeron a razón de entre uno y dos veces por año, “lo que estaría evidenciando que el otorgamiento de estas autorizaciones dejaron de ser un mecanismo esporádico empleado para superar emergencias o acontecimientos extraordinarios, para transformarse en un instrumento de uso recurrente, que se aplica de hecho y que no se encuentra regulado”<sup>277</sup>.

También se señala<sup>278</sup> que las autorizaciones precarias otorgadas por la Secretaría de Transporte, no garantizan la prestación del servicio de manera adecuada, por cuanto “las empresas que prestan servicio en forma precaria, incumplen recurrentemente los parámetros operativos relativos a frecuencia en la prestación de servicios, establecidos en el acto administrativo de otorgamiento”<sup>279</sup>.

---

<sup>275</sup> Auditoría General de la Nación - Actuación AGN N° 300/10, op.cit, pag. 16.

<sup>276</sup> Lo citado surge de los dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) 148-159 y 149-226, los cuales fueron dados como argumento, entre otros, en el Dictamen DGAI. N° 23325 y la Resolución ST N° 164/05 que forman parte de los EXP-S01: 0075626/04 (ECOTRANS) y 0201573/04 (Los Constituyentes Sociedad Anónima de Transporte), respectivamente.

<sup>277</sup> Auditoría General de la Nación –Actuación AGN N° 300/10 ,op.cit, pag. 18

<sup>278</sup> Apartado 4.3.

<sup>279</sup> Auditoría General de la Nación –Actuación AGN N° 300/10 ,op.cit, pag. 18

En base a estas consideraciones, la auditoría le realizó una serie de recomendaciones a la Secretaría de Transporte, tales como la de “establecer un marco normativo para el otorgamiento de las autorizaciones precarias, reglamentando las condiciones y procedimientos que garanticen la prestación del servicio acorde a los parámetros operativos que, en cada oportunidad, se fijen”, y poder “exigir a las empresas de transporte que se encuentran brindando el servicio en forma precaria, el cumplimiento de los parámetros oportunamente acordados a la CNRT”.<sup>280</sup>

Asimismo también recomienda a la C.N.R.T., “dictar un procedimiento que regle las tareas que desarrolla en el marco de sus competencias, para el otorgamiento de autorizaciones precarias para la prestación del servicio”.<sup>281</sup>

---

<sup>280</sup> Auditoría General de la Nación –Actuación AGN N° 300/10 ,op.cit, pag. 26

<sup>281</sup> Ibid, pag. 26



### 4.5. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO IV

En este capítulo, se ha detallado de manera cronológica el esquema de subsidios y políticas tarifarias diseñadas e implementadas durante el ciclo político Kirchnerista entre el año 2003 y 2015, aunque el análisis comienza desde el año 2002, bajo la presidencia de Eduardo Duhalde, que es cuando se decreta la emergencia al transporte automotor de pasajeros, derivada de la emergencia económica decretada meses antes.

Al asumir el poder Néstor Kirchner en el año 2003, este encuentra al país todavía sumergido en la crisis económica y social, desencadenada en el año 2001, con una incipiente política de subsidios al transporte determinada a través del SISTAU.

En cuanto a la política tarifaria, durante el año 2003, todavía regían las tarifas establecidas en el año 2000.

A lo largo de su gobierno, Néstor Kirchner fue aplicando un modelo de gestión de “salir del paso” (Lindblom, 1959) y fue tratando a través de su mandato de “seguir tratando de salir del paso” (Lindblom, 1979), para no realizar un ajuste sobre las tarifas, aplicando pequeños ajustes incrementales a la política de subsidios, por cuanto y tal como lo indica el informe de la A.G.N. (Auditoría General de la Nación), los montos que fueron destinados a las empresas prestadoras de los servicios fueron en ascenso año a año.

Como contrapartida, respecto a la política tarifaria fue todo lo contrario, ya que las mantuvo inamovibles durante todo su mandato, aplicando una de las definiciones de política pública, en este caso la de Dye (1972:18, citado en Subirats, 2008:36) que indica que “Una política pública es lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”, tomando claro, la segunda de estas opciones.

Resulta evidente, que la decisión de Kirchner, fue la de no asumir el coste político ante la población, que hubiera implicado realizar un ajuste tarifario en esos momentos, aunque tuviera a su favor las constantes renovaciones de la emergencia pública.

Escapa al alcance de esta tesis el análisis desde el punto de vista macroeconómico de las variables en este rubro, que pudieron haber afectado a esta toma de decisiones, que podrían ser incluidas como parte de la definición del problema (Aguilar Villanueva, 1993, 1992). Por otra parte, si se analizan aquí, las decisiones políticas.

Con la asunción de Cristina Fernández de Kirchner, en diciembre del año 2007, en reemplazo de su marido, si bien la política de subsidios va a continuar y también con montos cada vez mayores, sin embargo la tarifaria va a cambiar, ya que a partir de ahora se van a recaudar fondos de esta fuente de ingresos, y desde del primer día del año 2008, las tarifas dejan de estar inmovilizadas, luego de ocho años.

Durante su mandato se implementa el sistema S.U.B.E. (Sistema único de boleto electrónico), cuyo objetivo fue no solo contar con un mejor control y fiscalización sobre las empresas prestadoras de los servicios de transporte, para la asignación de los fondos compensatorios de los subsidios, sino también para mejorar la calidad de servicio hacia los usuarios.

Resulta oportuno señalar que tanto el tema de la política de subsidios al transporte, como el de la mejora en la calidad de servicio, fueron puestos en tanto en la agenda de gobierno como en la agenda pública (Elder y Cobb, 1984, Bañón y Carrillo, 1997) en reiteradas oportunidades a través de los correspondientes actos formales de gobierno, resoluciones y/o decretos, y por medio de diferentes anuncios y conferencias de prensa.

Una parte importante de estas acciones fueron tomando cuerpo en correspondencia a la gestión del ministro del interior y transporte, Florencio Randazzo, el cual puede ser considerado como uno de los actores políticos con rol de promotor principales de este proceso. Mientras tanto, la presidenta Cristina Kirchner, podría ser considerada como el principal actor político con rol de director (Dente y Subirats, 2014).

Por otro lado, y tratando de vincular lo expuesto en la introducción de esta tesis, en cuanto a la gran importancia que desde el punto de vista político, representa la R.M.B.A., se expone cuando Cristina Kirchner afirma que la tarifa en esta región es la más baja del país, poniendo

de este modo, un manto de dudas sobre el funcionamiento federal del sistema de transporte en la Argentina (Linz, 1999).

Con la segmentación de usuarios, el gobierno tiende a subsidiar a aquellos que cuentan con menores recursos, brindándoles una tarifa especial que se encuentre a su alcance.

Respecto a los controles que la C.N.R.T. efectuaba sobre las empresas prestadoras, en relación a el otorgamiento de los subsidios, surge claramente que hasta la implementación del sistema S.U.B.E., los mismos resultaban ineficientes, ya que la información que el organismo tomaba como referencia, tales como, km recorridos, cantidad de pasajeros transportados, recaudación y cantidad de unidades utilizadas, provenían de las propias empresas, sin ningún tipo de contraste por parte de la C.N.R.T. Posteriormente, esta situación comenzó a regularizarse a partir del año 2012, con la utilización del sistema S.U.B.E. para el control y fiscalización sobre las empresas.

El funcionamiento de RIGS (Agranoff, 1991) y de acuerdos federales (Covarrubias, 2007), se han podido detectar durante el gobierno de Eduardo Duhalde en el año 2002, al momento de invitar e integrar a las provincias y municipios al SISTAU y durante el gobierno de Cristina Kirchner, al momento de extender el sistema S.U.B.E. al resto de las jurisdicciones.



## CAPÍTULO V: ENCUESTAS DE SATISFACCIÓN DE USUARIO

### 5.1. INTRODUCCIÓN

Para cumplimentar uno de nuestros objetivos específicos, correspondiente al conocimiento y al análisis del nivel de satisfacción de los usuarios con el servicio de transporte, se ha recolectado información referida a la base de encuestas de satisfacción de usuario, correspondientes el servicio de transporte público automotor de la región metropolitana de Buenos Aires (R.M.B.A.), realizadas por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (C.N.R.T.), a través del período 2003-2015.

Tal como se adelantó en el apartado de metodología, con los datos de dicha encuesta, se dividió nuestra variable dependiente “funcionamiento del servicio de transporte público automotor de pasajeros de la región metropolitana de Buenos Aires” en dos dimensiones: “funcionamiento del servicio” y “aspectos del servicio a mejorar”, incluyendo seis indicadores por cada una de las dimensiones.

Variable dependiente	Dimensión	Indicador
	"Funcionamiento del servicio"	Frecuencia Estado de los vehículos Limpieza de los vehículos Trato hacia el pasajero Velocidad de conducción Satisfacción con el servicio
	"Aspectos del servicio a mejorar"	Frecuencia/puntualidad Recorrido Vehículos Conductores Otro No sugiere mejoras

Tabla 5.1. Dimensiones de la variable dependiente

## CAPÍTULO V: ENCUESTAS DE SATISFACCIÓN DE USUARIO

A su vez, si desagregamos cada una de las dimensiones con sus respectivos indicadores, para el período estudiado 2013-2015, nos quedan los siguientes cuadros.

Dimensión "funcionamiento del servicio"								
INDICADOR FRECUENCIA (3.1)			INDICADOR ESTADO DE LOS VEHÍCULOS (3.3)			INDICADOR LIMPIEZA DE LOS VEHÍCULOS (3.4)		
AÑO	CANTIDAD	PORCENTAJE	AÑO	CANTIDAD	PORCENTAJE	AÑO	CANTIDAD	PORCENTAJE
2003	6151	72,80	2003	6600	78,10	2003	6244	73,90
2004	6406	67,90	2004	7256	76,90	2004	6755	71,60
2005	6301	66,00	2005	7437	77,90	2005	6807	71,30
2006	4149	54,10	2006	5016	65,40	2006	4387	57,20
2007	5377	50,60	2007	7661	72,10	2007	6843	64,40
2008	4879	48,20	2008	8392	82,90	2008	6863	67,80
2009	5117	53,70	2009	7309	76,70	2009	6947	72,90
2010	5116	54,60	2010	7093	75,70	2010	6325	67,50
2011	3923	42,60	2011	6750	73,30	2011	5599	60,80
2012	4045	47,90	2012	7296	86,40	2012	6097	72,20
2013	4814	53,10	2013	7633	84,20	2013	7071	78,00
2014	3785	46,50	2014	6024	74,00	2014	5592	68,70
2015	4084	38,90	2015	6896	65,60	2015	5491	52,30
INDICADOR TRATO HACIA EL PASAJERO (4.1)			INDICADOR VELOCIDAD DE CONDUCCIÓN (4.5)			INDICADOR SATISFACCIÓN CON EL SERVICIO (5)		
AÑO	CANTIDAD	PORCENTAJE	AÑO	CANTIDAD	PORCENTAJE	AÑO	CANTIDAD	PORCENTAJE
2003	7389	87,40	2003	3949	46,70	2003	6648	78,70
2004	7897	83,70	2004	7359	78,00	2004	6680	70,80
2005	8000	83,80	2005	7876	82,50	2005	6740	70,60
2006	5814	75,80	2006	5154	67,20	2006	4901	63,90
2007	8671	81,60	2007	8193	77,10	2007	7385	69,50
2008	8574	84,70	2008	7744	76,50	2008	7299	72,10
2009	8185	85,90	2009	8386	88,00	2009	6642	69,70
2010	8620	92,00	2010	7824	83,50	2010	7196	76,80
2011	7957	86,40	2011	8049	87,40	2011	7155	77,70
2012	7448	88,20	2012	7617	90,20	2012	6528	77,30
2013	7479	82,50	2013	8086	89,20	2013	6191	68,30
2014	5910	72,60	2014	6121	75,20	2014	5576	68,50
2015	6547	62,30	2015	8090	77,00	2015	7480	71,20

Tabla 5.2. Dimensión “funcionamiento del servicio”

## CAPÍTULO V: ENCUESTAS DE SATISFACCIÓN DE USUARIO

Dimensión "aspecto del servicio a mejorar"								
INDICADOR FRECUENCIA / PUNTUALIDAD (6.1)			INDICADOR RECORRIDO (6.2)			INDICADOR VEHÍCULOS (6.3)		
AÑO	CANTIDAD	PORCENTAJE	AÑO	CANTIDAD	PORCENTAJE	AÑO	CANTIDAD	PORCENTAJE
2003	1862	22,00	2003	196	2,30	2003	694	8,20
2004	3417	36,22	2004	112	1,19	2004	1288	13,66
2005	3853	36,10	2005	140	1,31	2005	1297	12,15
2006	5214	43,17	2006	360	2,98	2006	1601	13,26
2007	4190	35,20	2007	350	2,94	2007	694	5,83
2008	5122	46,30	2008	111	1,00	2008	719	6,50
2009	4915	47,50	2009	114	1,10	2009	745	7,20
2010	6355	62,80	2010	466	4,60	2010	1103	10,90
2011	5839	63,40	2011	203	2,20	2011	460	5,00
2012	5946	60,64	2012	147	1,50	2012	853	8,70
2013	4329	45,00	2013	866	9,00	2013	1068	11,10
2014	4549	46,80	2014	437	4,50	2014	904	9,30
2015	6220	59,2	2015	735	7,00	2015	1093	10,4

INDICADOR CONDUCTORES (6.4)			INDICADOR OTRO (6.5)			INDICADOR NO SUGIERE MEJORAS (6.6)		
AÑO	CANTIDAD	PORCENTAJE	AÑO	CANTIDAD	PORCENTAJE	AÑO	CANTIDAD	PORCENTAJE
2003	718	8,50	2003	102	1,20	2003	4882	57,80
2004	560	5,94	2004	224	2,37	2004	3833	40,63
2005	826	7,74	2005	298	2,79	2005	4259	39,90
2006	840	6,96	2006	369	3,05	2006	3693	30,58
2007	1387	11,65	2007	975	8,19	2007	4309	36,19
2008	443	4,00	2008	542	4,90	2008	4126	37,30
2009	352	3,40	2009	290	2,80	2009	3932	38,00
2010	688	6,80	2010	638	6,30	2010	870	8,60
2011	470	5,10	2011	92	1,00	2011	2146	23,30
2012	1060	10,81	2012	79	0,81	2012	1721	17,55
2013	1366	14,20	2013	125	1,30	2013	1866	19,40
2014	1293	13,30	2014	214	2,20	2014	2313	23,90
2015	1734	16,5	2015	184	1,75	2015	2217	21,1

Tabla 5.3. Dimensión “aspectos del servicio a mejorar”

Tal como se mencionara en el apartado de metodología, tanto los datos de los indicadores “velocidad de conducción” y satisfacción con el servicio”, correspondientes a la dimensión “funcionamiento del servicio”, como la totalidad de los indicadores de la dimensión “aspectos del servicio a mejorar”, en todos los casos correspondientes al año 2015, surgen a consecuencia de proyecciones estadísticas realizadas por el autor, de ahí que esas celdas se encuentren resaltadas en color para su mejor identificación.

### 5.2. ANÁLISIS TEMPORAL DE LA DIMENSIÓN “FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO”

Como hemos visto, esta dimensión está compuesta por seis indicadores:

Dimensión	Indicador
"funcionamiento del servicio"	Frecuencia
	Estado de los vehículos
	Limpieza de los vehículos
	Trato hacia el pasajero
	Velocidad de conducción
	Satisfacción con el servicio

Tabla 5.4. Dimensión “funcionamiento del servicio”

A continuación se analizará el comportamiento de cada uno de los indicadores en la serie de tiempo.

Tal como se aclaró en el apartado de metodología, las respuestas que se tomaron en cuenta como válidas para el análisis de los indicadores, fueron las opiniones “muy bueno” y “bueno”, descartándose las opiniones “regular”, “malo” y “no sabe/no contesta”.



### 5.2.1. Indicador Frecuencia

#### 5.2.1.1. Evolución de cantidades

En principio se muestran las cantidades de respuestas favorables en el tiempo, junto con un resumen de datos los descriptivos tales como, valor mínimo, máximo, media, y desviación estándar.

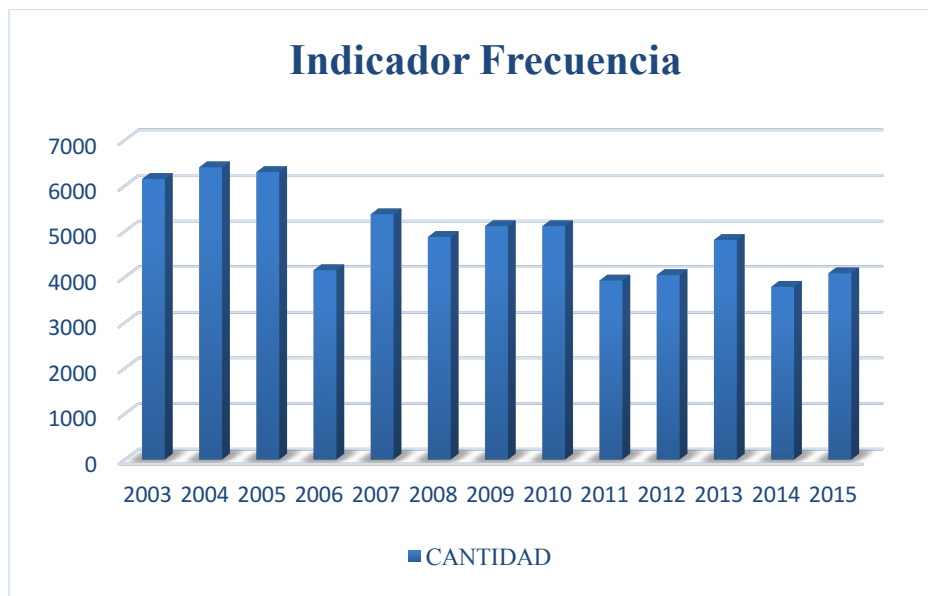


Gráfico 5.1. Evolución de cantidades indicador “frecuencia”

<b>Resumen estadístico descriptivo</b>	
<b>Indicador Frecuencia</b>	
Media	4934,45
Error típico	256,55
Mediana	4879,29
Moda	#N/A
Desviación estándar	925,02
Varianza de la muestra	855661,26
Curtosis	-1,15
Coeficiente de asimetría	0,41
Rango	2621,27
Mínimo	3785,00
Máximo	6406,00
Suma	64147,79
Cuenta	13,00
Nivel de confianza (95,0%)	558,98

Tabla 5.5. Resumen estadístico descriptivo indicador “frecuencia”

Para este indicador se nota una tendencia descendente en la cantidad de respuestas, teniendo su punto más alto en el año 2004, con 6406 respuestas favorables, y su punto mínimo en el año 2014, con 3785 respuestas. El año 2003 ocupa el tercer lugar, con 6551 respuestas favorables, mientras que el 2015, ocupa el penúltimo lugar, con 4084 respuestas. Por otra parte, se puede visualizar que el promedio de usuarios que califica de manera favorable a este indicador, son 4934 usuarios, con una desviación estándar es de 925,02.

### **5.2.1.2. Evolución porcentual**

En este caso pasaremos a visualizar la evolución porcentual del indicador bajo dos formatos de gráficos diferentes.

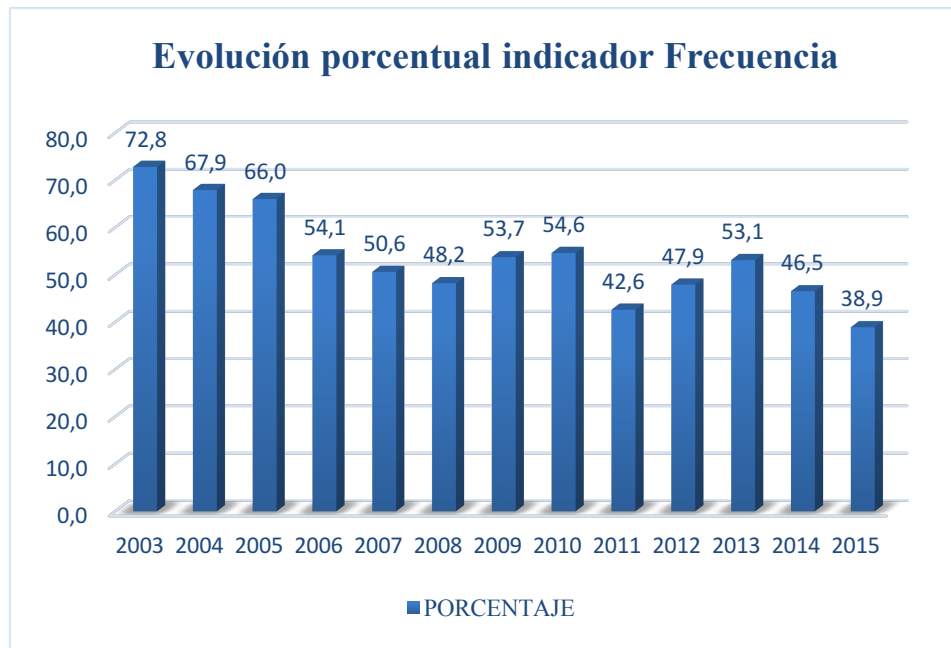


Gráfico 5.2. Evolución porcentual indicador “frecuencia” (1)

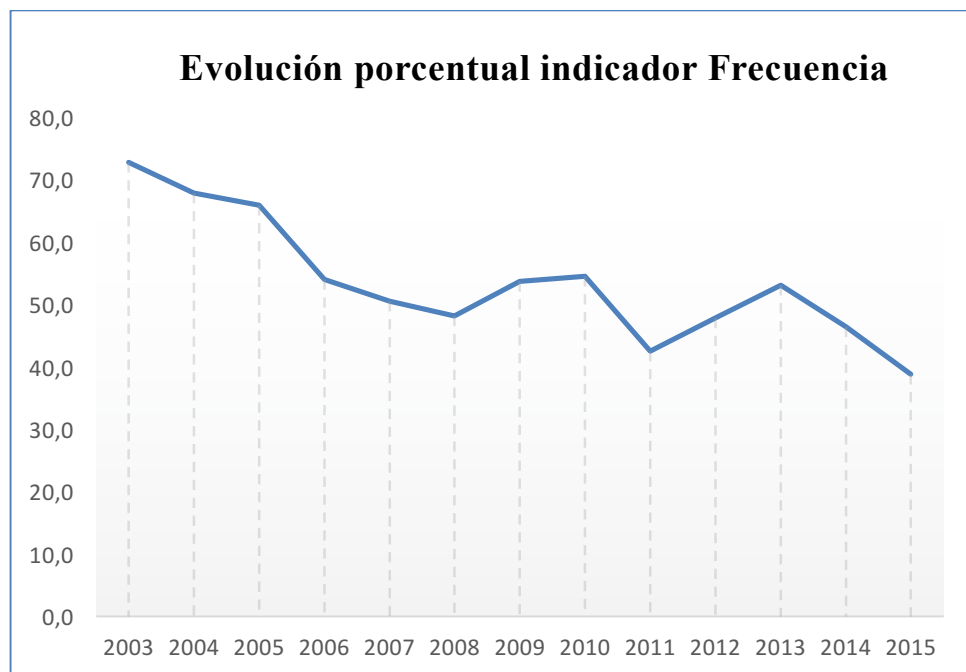


Gráfico 5.3. Evolución porcentual indicador “frecuencia” (2)

Para este indicador, se nota de manera nítida la tendencia decreciente en el porcentaje de calificaciones favorables por parte de los usuarios, teniendo su punto más alto en el año 2003, con un 72,8 %, y su punto más bajo en el año 2015, con un 38,9 %.

### 5.2.1.3. Análisis de regresión del indicador “Frecuencia”

A continuación realizaremos un análisis de regresión, a fin de encontrar cual es la función más representativa del comportamiento de este indicador. Para esto, tomaremos en cuenta el valor que va tomando el coeficiente de determinación  $R^2$ . Teniendo en cuenta que el valor “0”, representa correlación nula, y que el valor “1” representa una relación lineal ideal, por convención, se considerará que una función posee un grado de correlación aceptable con el indicador, cuando el valor de  $R^2$ , adopte un valor igual o mayor a 0,85.

Las cuatro funciones que vamos a utilizar en el estudio son las siguientes:

- ✓ Lineal
- ✓ Exponencial
- ✓ Potencial
- ✓ Polinómica de grado 2

A continuación, se mostrarán las curvas de regresión de estas cuatro funciones, con sus ecuaciones representativas correspondientes, superpuestas al gráfico de evolución porcentual.

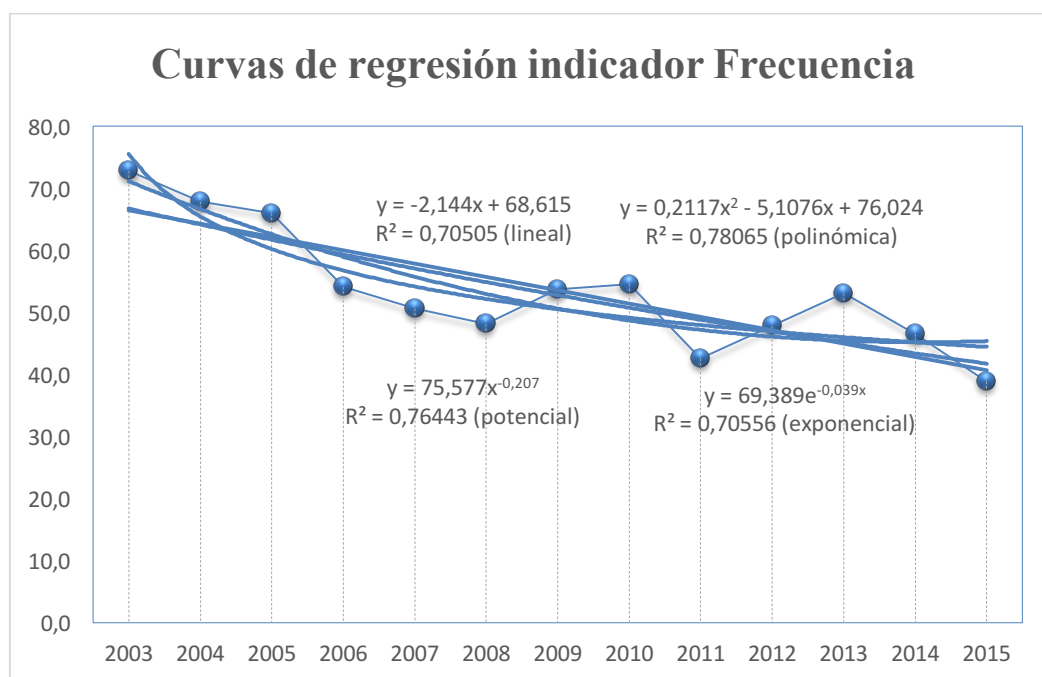


Gráfico 5.4. Curvas de regresión indicador “frecuencia”

Si resumimos lo anterior en un cuadro, nos queda de la siguiente manera.

Análisis de regresión del indicador Frecuencia		
Tipo de regresión	Ecuación de la función	R <sup>2</sup>
Lineal	$y = -2,144x + 68,615$	0,70505
Exponencial	$y = 69,389 e^{-0,039x}$	0,70556
Potencial	$y = 75,577x^{-0,207}$	0,76443
Polinómica de grado 2	$y = 0,2117x^2 - 5,1076x + 76,024$	0,78065

Tabla 5.6. Resumen análisis de regresión indicador “frecuencia”

En este caso, nos interesa analizar cuál es el tipo de regresión que adopta el mayor valor de  $R^2$ , o dicho de otra manera, cuál es la función que más se asemeja a la evolución de este indicador. Como se observa, en ninguno de los casos se llega al mínimo de 0,85 adoptado por convención. Si bien los valores son muy similares, la función que mejor se adapta a la evolución de este indicador, es la polinómica de grado 2, cuyo valor de  $R^2$  es de 0,78.

## 5.2.2. Indicador Estado de los Vehículos

### 5.2.2.1. Evolución de cantidades

A continuación, se muestran las cantidades de respuestas favorables en el tiempo, junto con un resumen de datos los descriptivos tales como, valor mínimo, máximo, media y desviación estándar.

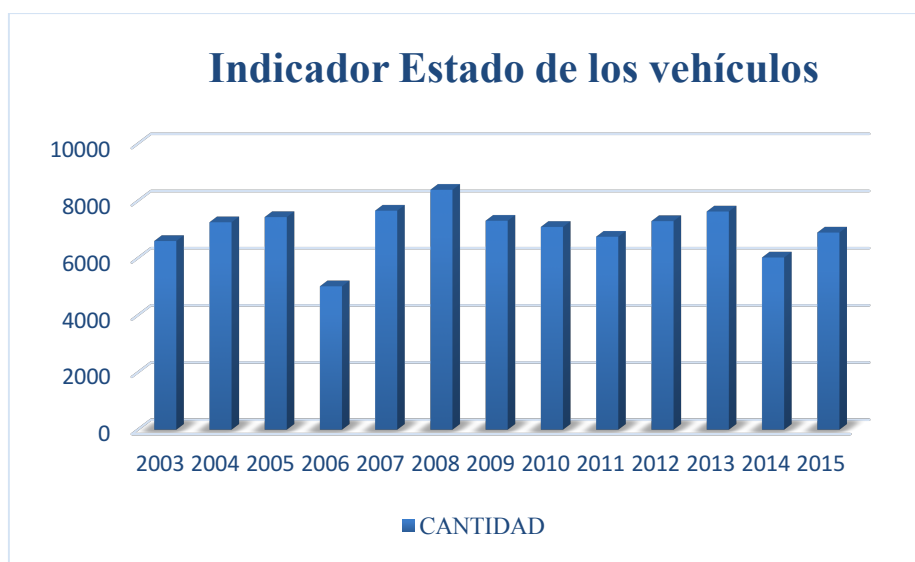


Gráfico 5.5. Evolución de cantidades indicador “estado de los vehículos”

Resumen estadístico descriptivo indicador Estado de los vehículos	
Media	7027,92
Error típico	231,16
Mediana	7255,52
Moda	#N/A
Desviación estándar	833,44
Varianza de la muestra	694627,03
Curtosis	2,14
Coefficiente de asimetría	-1,04
Rango	3375,79
Mínimo	5016,00
Máximo	8392,00
Suma	91362,96
Cuenta	13,00
Nivel de confianza (95,0%)	503,64

Tabla 5.7. Resumen estadístico descriptivo indicador “estado de los vehículos”

Para este indicador, si comparamos punto a punto el año 2003 con el 2015, no existen prácticamente diferencias en cuanto a las cantidades, ya que para el año 2003 se obtuvieron 6600 respuestas favorables, contra las 6896, de 2015. El punto máximo se obtuvo en el año 2008, con 8392 respuestas, y el punto mínimo, en el año 2006, con 5016. Por otro lado, el promedio de usuarios que calificaron de manera favorable a este indicador, fueron 7028 con una desviación estándar de 834.

### 5.2.2.2. Evolución porcentual

En este caso pasaremos a visualizar la evolución porcentual del indicador, en dos formatos de gráfico diferentes.

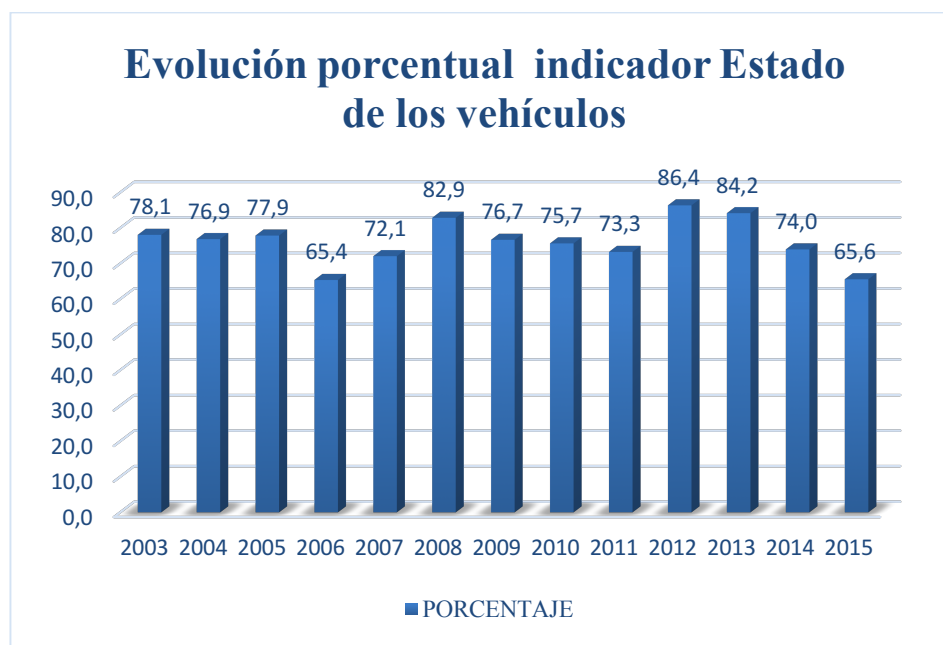


Gráfico 5.6. Evolución porcentual indicador “estado de los vehículos” (1)

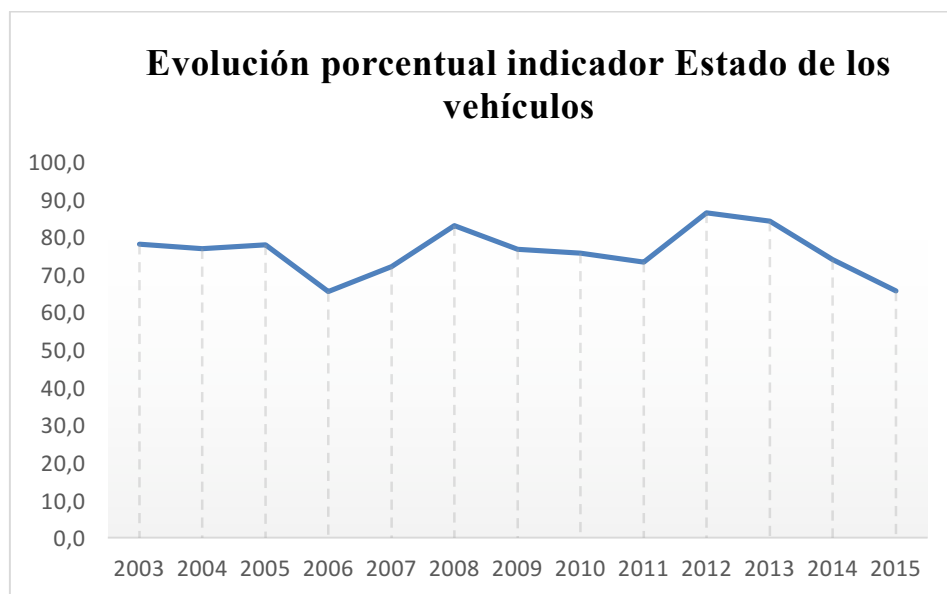


Gráfico 5.7. Evolución porcentual indicador “estado de los vehículos” (2)

En este caso, no se observan en general grandes variaciones en las cantidades de respuestas a lo largo de los trece años; sin embargo, podemos visualizar períodos de estabilidad entre los años 2003 y 2005, y entre los años 2008 y 2011, períodos de crecimiento entre 2006 y 2008, y entre 2011 y 2012, períodos de decrecimiento entre 2005 y 2006, acentuado sobre todo en la última parte de la serie temporal, entre 2012 y 2015. El año 2012 con 86,4 %, junto con el año 2013, con el 84,2 %, fueron los años con mayores porcentajes de respuestas favorables, mientras que los años 2006 con 65,4 % y 2015 con 65,6 %, fueron los años con menores porcentajes de respuestas favorables.

### 5.2.2.3. Análisis de regresión del indicador “Estado de los vehículos”

A continuación, se mostrarán las curvas de regresión de las cuatro funciones tomadas como referencia, con sus ecuaciones representativas correspondientes y superpuestas al gráfico de evolución porcentual.



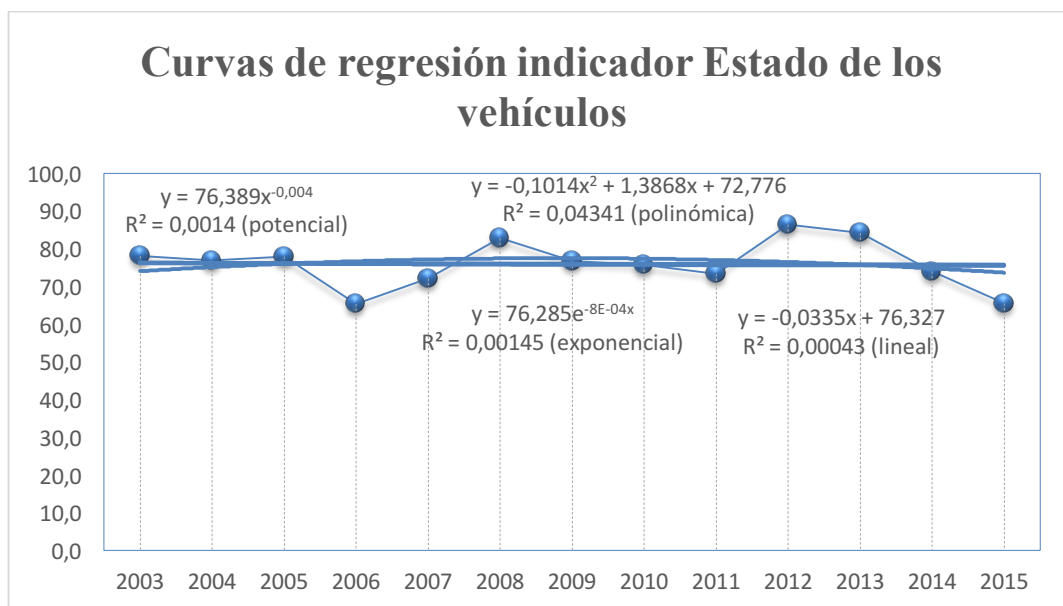


Gráfico 5.8. Curvas de regresión indicador “estado de los vehículos”

Como se puede observar claramente en el gráfico anterior, no existen prácticamente diferencias entre las curvas de regresión correspondientes a las cuatro funciones. Por otro lado, y tal como se resume en la siguiente tabla, ninguno de los valores de  $R^2$ , obtuvieron valores mínimos admisibles, ya que en todos los casos tendieron a cero, por lo cual los mismos son descartados.

Análisis de Regresión del indicador Estado de los Vehículos		
Tipo de Regresión	Ecuación	$R^2$
Lineal	$y = -0,0335x + 76,327$	0,00043
Exponencial	$y = 76,285e^{-8E-04x}$	0,00145
Potencial	$y = 76,389x^{-0,004}$	0,0014
Polinómica de grado 2	$y = -0,1014x^2 + 1,3868x + 72,776$	0,04341

Tabla 5.8. Resumen análisis de regresión indicador “estado de los vehículos”

### 5.2.3. Indicador Limpieza de los Vehículos

#### 5.2.3.1. Evolución de cantidades

A continuación se muestran las cantidades de respuestas favorables en el tiempo, junto con un resumen de datos los descriptivos tales como, valor mínimo, máximo, media y desviación estándar.

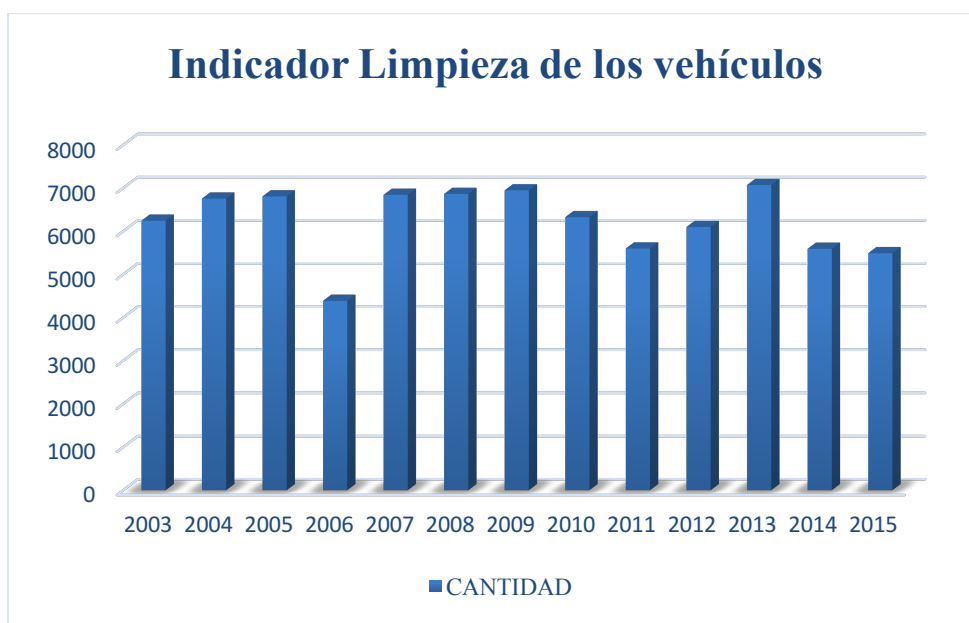


Gráfico 5.9. Evolución de cantidades indicador “limpieza de los vehículos”

Resumen estadístico descriptivo indicador Limpieza de los vehículos	
Media	6232,45
Error típico	217,50
Mediana	6324,75
Moda	#N/A
Desviación estándar	784,22
Varianza de la muestra	615000,96
Curtosis	0,98
Coefficiente de asimetría	-1,11
Rango	2683,46
Mínimo	4387,00
Máximo	7071,00
Suma	81021,88
Cuenta	13,00
Nivel de confianza (95,0%)	473,90

Tabla 5.9. Resumen estadístico descriptivo indicador “limpieza de los vehículos”

En este indicador, no se observan grandes variaciones en cuanto a cantidades, ya que sobre ocho de los trece registros, se observa una diferencia 850 respuestas. Por otro lado, el año que aparece más alejado de esos rangos, es el 2006, con 4387 respuestas, siendo el de la cantidad mínima, y muy alejado a los máximos, el año 2013, con 7071 respuestas. En cuanto al año 2003, se obtuvieron 6244 respuestas, contra las 5491 de 2015. Por último, el promedio de respuestas favorables fue de 6232, con una desviación estándar de 784,22.

### 5.2.3.2. Evolución porcentual

En este caso pasaremos a visualizar la evolución porcentual del indicador, en dos formatos de gráfico diferentes.

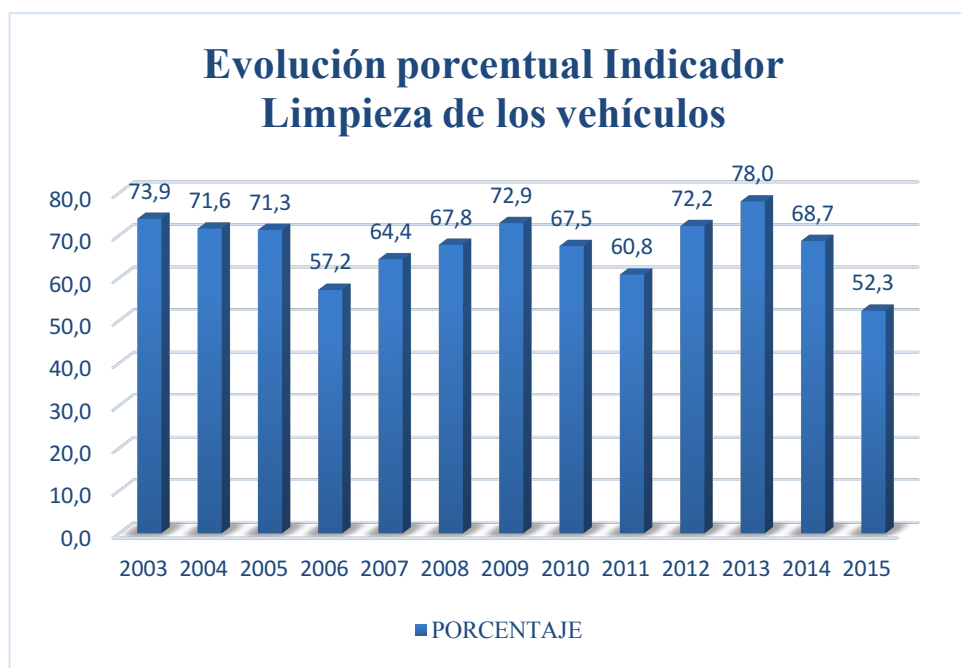


Gráfico 5.10. Evolución porcentual indicador “limpieza de los vehículos” (1)

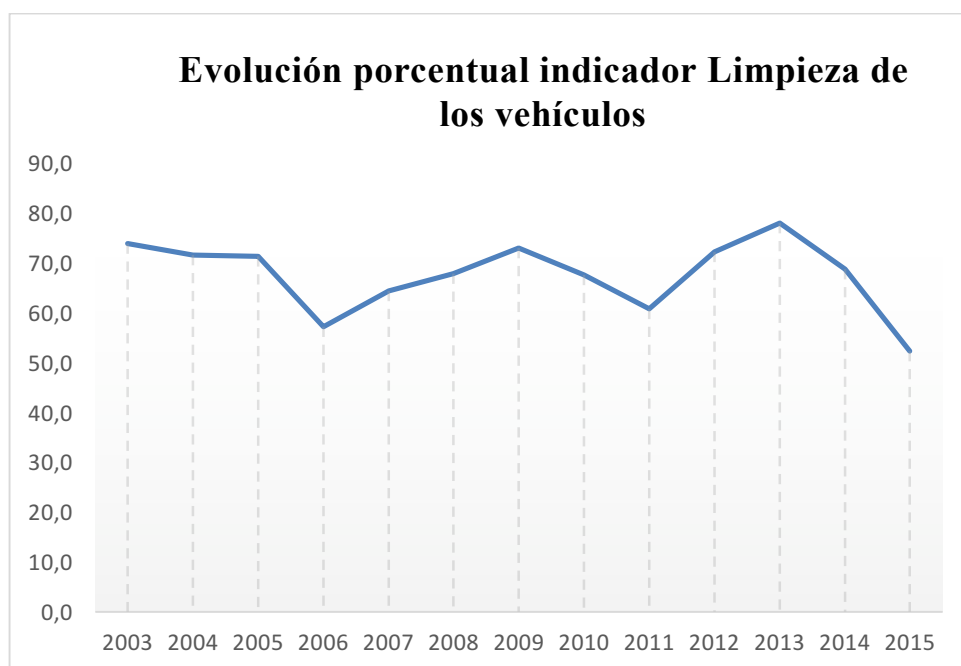


Gráfico 5.11. Evolución porcentual indicador “limpieza de los vehículos” (2)

En este indicador se puede observar una cierta estabilidad entre los años 2003 y 2013, con un pico máximo del 78 % en 2013, pero a partir de aquí la tendencia es decreciente, llegando al porcentaje mínimo de la serie en 2015, con un 52,3 %. Si comparamos punto a punto, el año 2015 contra el año 2003, observamos que el 2003 con 73,9 %, ocupa la segunda posición de la serie, mientras que el 2015 ocupa la última.

### 5.2.3.3. Análisis se regresión del indicador “Limpieza de los vehículos”

A continuación, se mostrarán las curvas de regresión de las cuatro funciones tomadas como referencia, con sus ecuaciones representativas correspondientes, y superpuestas al gráfico de evolución porcentual.

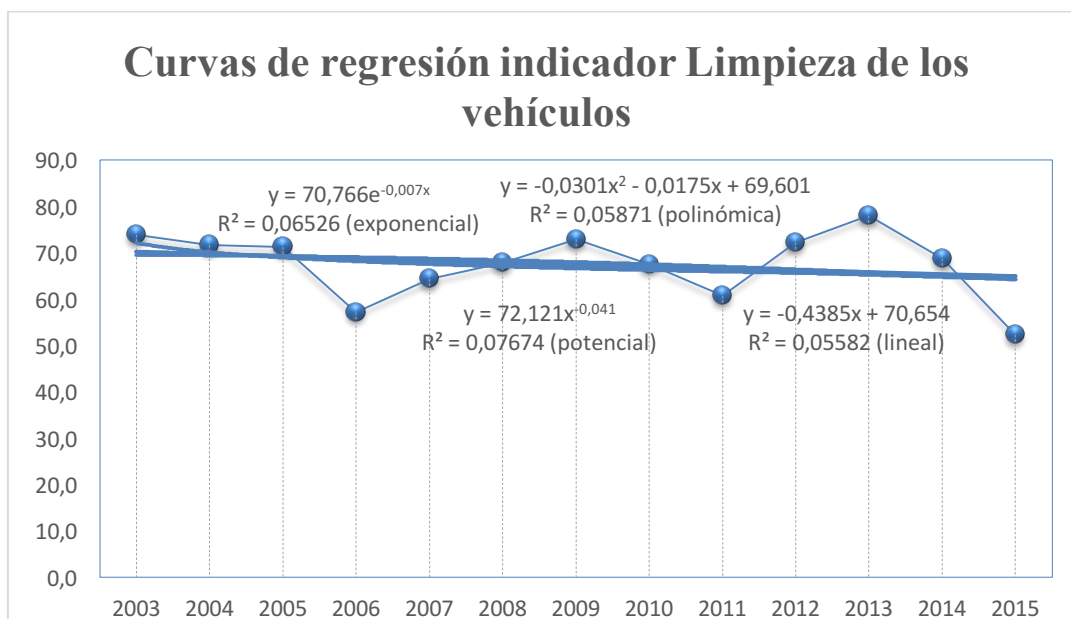


Gráfico 5.12. Curvas de regresión indicador “limpieza de los vehículos”

Como se puede observar claramente en el gráfico anterior, no existen prácticamente diferencias entre las curvas de regresión correspondientes a las cuatro funciones. Por otro lado, y tal como se resume en la siguiente tabla, ninguno de los valores de  $R^2$ , obtuvieron valores mínimos admisibles, ya que en todos los casos tendieron a cero, por lo cual los mismos son descartados.

Análisis de Regresión del indicador Limpieza de los vehículos		
Tipo de Regresión	Ecuación	$R^2$
Lineal	$y = -0,4385x + 70,654$	0,05582
Exponencial	$y = 70,766e^{-0,007x}$	0,06526
Potencial	$y = 72,121x^{-0,041}$	0,07674
Polinómica de grado 2	$y = -0,0301x^2 - 0,0175x + 69,601$	0,05871

Tabla 5.10. Resumen análisis de regresión indicador “limpieza de los vehículos”

## 5.2.4. Indicador Trato hacia el Pasajero

### 5.2.4.1. Evolución de cantidades

A continuación se muestran las cantidades de respuestas favorables en el tiempo, junto con un resumen de datos los descriptivos tales como, valor mínimo, máximo, media y desviación estándar.

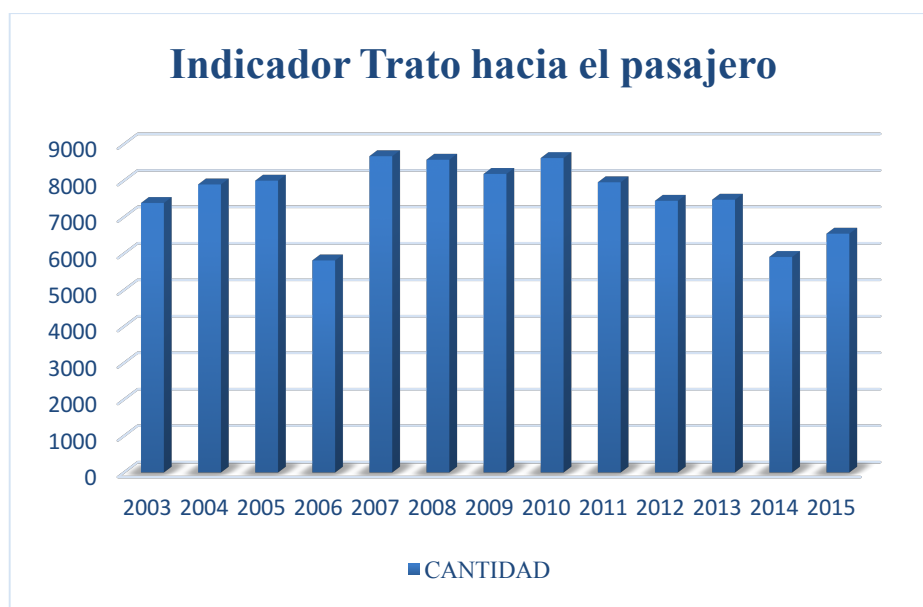


Gráfico 5.13. Evolución de cantidades indicador “trato hacia el pasajero”

Resumen estadístico descriptivo indicador trato hacia el pasajero	
Media	7576,27
Error típico	266,59
Mediana	7897,10
Moda	#N/A
Desviación estándar	961,19
Varianza de la muestra	923885,57
Curtosis	-0,32
Coefficiente de asimetría	-0,82
Rango	2856,96
Mínimo	5814,00
Máximo	8671,00
Suma	98491,48
Cuenta	13,00
Nivel de confianza (95,0%)	580,84

Tabla 5.11. Resumen estadístico descriptivo indicador “trato hacia el pasajero”

En este caso se puede observar que diez de los trece registros, se encuentran en un rango de 1282 respuestas, siendo que la desviación estándar es 962. Por otro lado, el valor máximo se registró en el año 2007 con 8671 respuestas favorables, y el valor mínimo en el año 2006, con 5814, marcando una diferencia de 2857 respuestas, lo que implica un salto muy abrupto en años consecutivos. Respecto al año 2003 se obtuvieron 7389 respuestas, por encima de las 6547 de 2015. Por último, el valor promedio de respuestas fue de 7576.

### 5.2.4.2. Evolución porcentual

En este caso pasaremos a visualizar la evolución porcentual del mismo indicador, en dos formatos de gráfico diferentes.

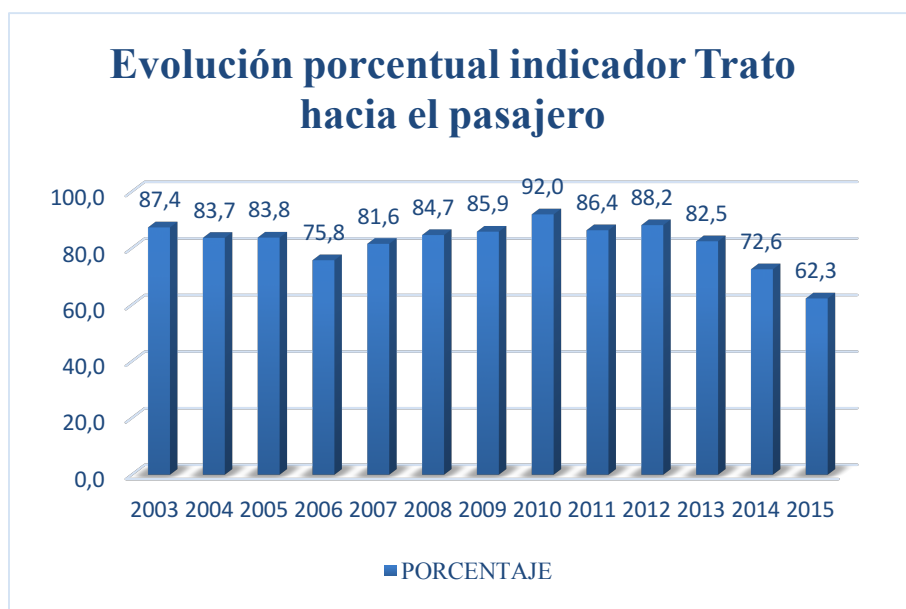


Gráfico 5.14. Evolución porcentual indicador “trato hacia el pasajero” (1)

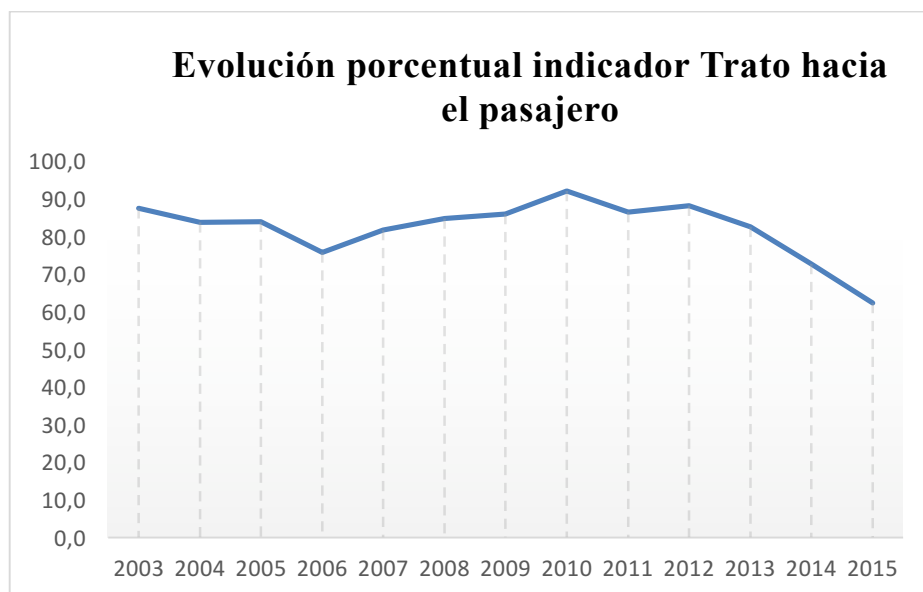


Gráfico 5.15. Evolución porcentual indicador “trato hacia el pasajero” (2)

En este caso se puede visualizar claramente una tendencia decreciente general. Si comparamos punto a punto los extremos de la serie, podemos observar que el año 2003 con el 87,4 % de respuestas favorables ocupa el tercer puesto, seguido de los años 2012 con 88,2 % y del máximo de la serie, correspondiente al año 2010 con el 92%, mientras que el año 2015, ocupa el último lugar con el 62,3 % de las respuestas.

### 5.2.4.3. Análisis de regresión del indicador “Trato hacia el pasajero”

A continuación, se mostrarán las curvas de regresión de las cuatro funciones tomadas como referencia, con sus ecuaciones representativas correspondientes, y superpuestas al gráfico de evolución porcentual.



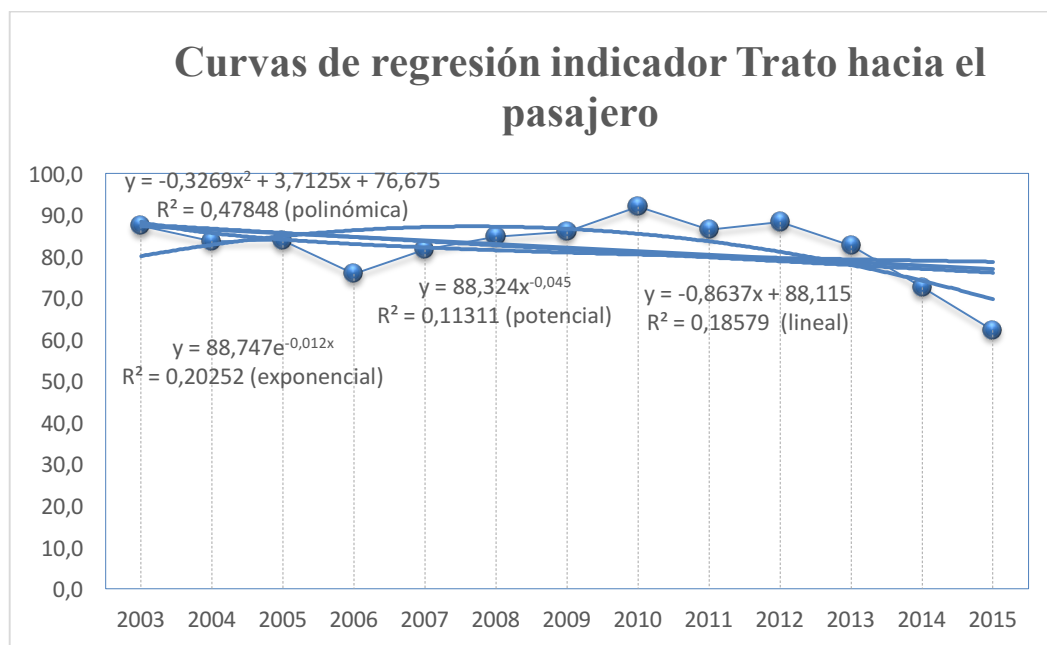


Gráfico 5.16. Curvas de regresión indicador “trato hacia el pasajero”

Como se puede observar este caso, si bien ninguna de las regresiones representa de manera aceptable la evolución de este indicador, la función que más se aproxima, es la polinómica de grado 2, cuyo valor de  $R^2$  es de 0,48, muy por debajo igualmente del parámetro de 0,85.

A continuación se muestra un cuadro resumen, con los valores adoptados por las cuatro funciones.

<b>Análisis de Regresión del indicador Trato hacia el pasajero</b>		
<b>Tipo de Regresión</b>	<b>Ecuación</b>	<b><math>R^2</math></b>
<b>Lineal</b>	$y = -0,8637x + 88,115$	0,18579
<b>Exponencial</b>	$y = 88,747e^{-0,012x}$	0,20252
<b>Potencial</b>	$y = 88,324x^{-0,045}$	0,11311
<b>Polinómica de grado 2</b>	$y = -0,3269x^2 + 3,7125x + 76,675$	0,47848

Tabla 5.12. Resumen análisis de regresión indicador “Trato hacia el pasajero”

### 5.2.5. Indicador Velocidad de Conducción

#### 5.2.5.1. Evolución de cantidades

A continuación se muestran las cantidades de respuestas favorables en el tiempo, junto con un resumen de datos los descriptivos tales como, valor mínimo, máximo, media y desviación estándar.

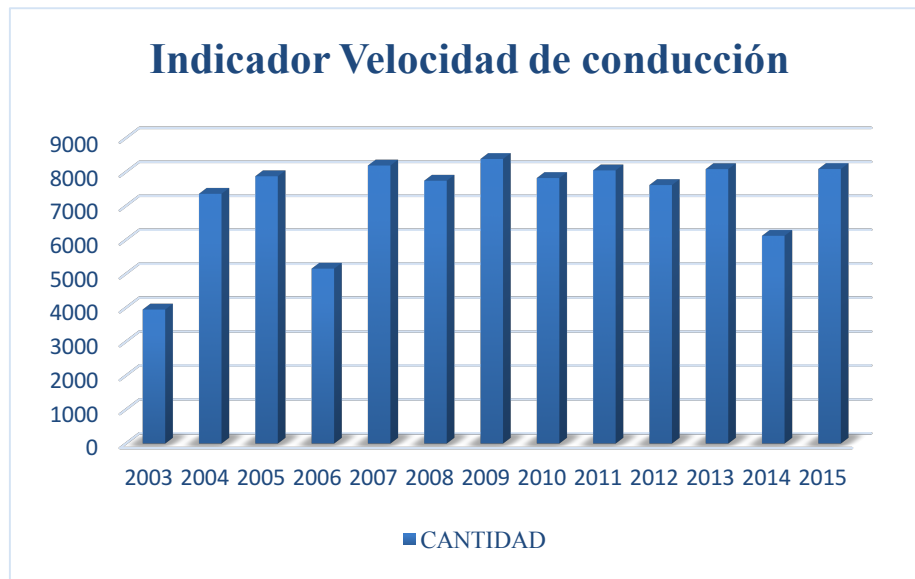


Gráfico 5.17. Evolución de cantidades indicador “velocidad de conducción”

<b>Resumen estadístico descriptivo indicador Velocidad de conducción</b>	
Media	7265,26
Error típico	374,62
Mediana	7823,95
Moda	#N/A
Desviación estándar	1350,70
Varianza de la muestra	1824400,13
Curtosis	2,14
Coefficiente de asimetría	-1,72
Rango	4436,52
Mínimo	3949,00
Máximo	8386,00
Suma	94448,34
Cuenta	13,00
Nivel de confianza (95,0%)	816,22

Tabla 5.13. Resumen estadístico descriptivo indicador “velocidad de conducción”

En este caso se puede observar que diez de los trece registros, se encuentran en un rango de 1027 respuestas, menor inclusive a la desviación estándar de 1350. Por otro lado, si comparamos los resultados de 2003 contra los de 2015, se nota claramente un indicio en la mejora de este indicador (también se reafirmará este concepto en el gráfico de evolución porcentual), ya que el año 2003 ocupa la última posición de la serie con 3949 respuestas, mientras que el año 2015, ocupa el tercer lugar con 8090 respuestas, seguido del año 2007 con 8193 respuestas y del máximo de 8386 respuestas en el año 2009. Por último, el valor promedio de respuestas fue de 7265.

#### **5.2.5.2. Evolución porcentual**

En este caso pasaremos a visualizar la evolución porcentual del mismo indicador, bajo dos formatos de gráfico diferentes.

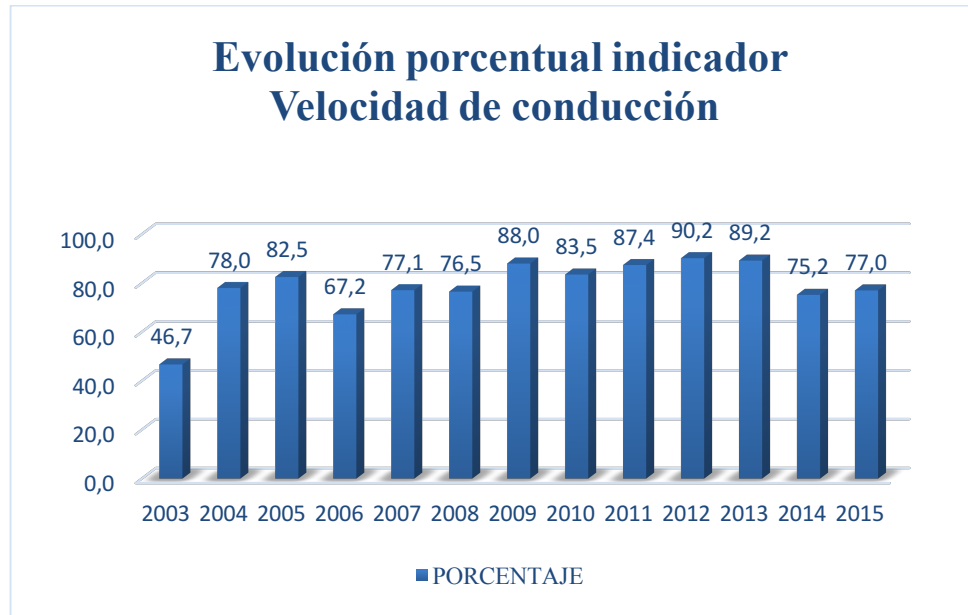


Gráfico 5.18. Evolución porcentual indicador “velocidad de conducción” (1)

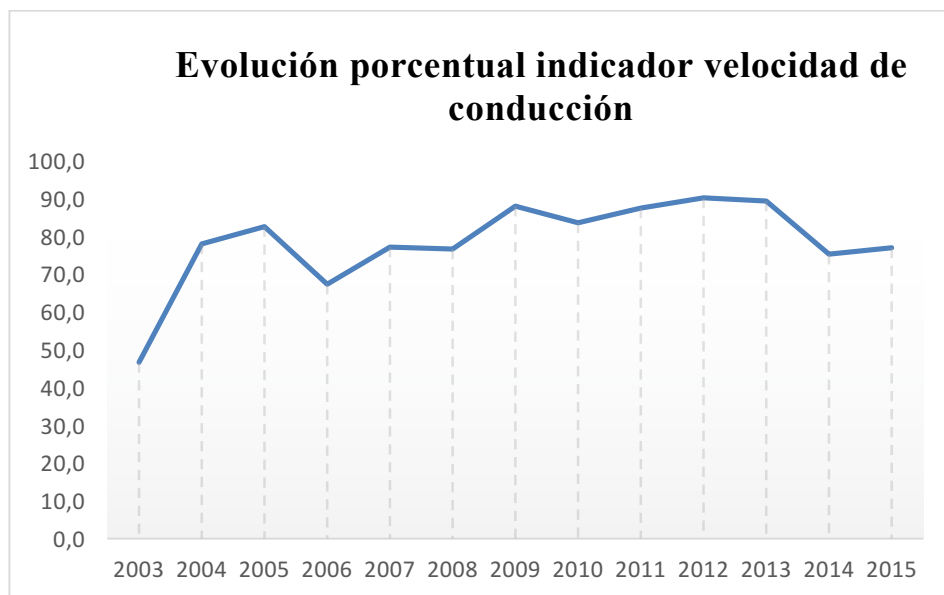


Gráfico 5.19. Evolución porcentual indicador “velocidad de conducción” (2)

De igual manera a lo expuesto en el apartado de evolución de cantidades, aquí también se nota una mejora notoria en la opinión de los usuarios comparando el año 2015 contra el año 2003, ya que el porcentaje de respuestas favorables para el año 2003, que además resultó siendo el más bajo de la serie, fue del 46,7 %, y el año 2015 terminó con un porcentaje del 77%, siendo 2012 el año con mayor porcentaje, con un 90,2 %.

### 5.2.5.3. Análisis de regresión del indicador “Velocidad de conducción”

A continuación, se mostrarán las curvas de regresión de las cuatro funciones tomadas como referencia, con sus ecuaciones representativas correspondientes, y superpuestas al gráfico de evolución porcentual.

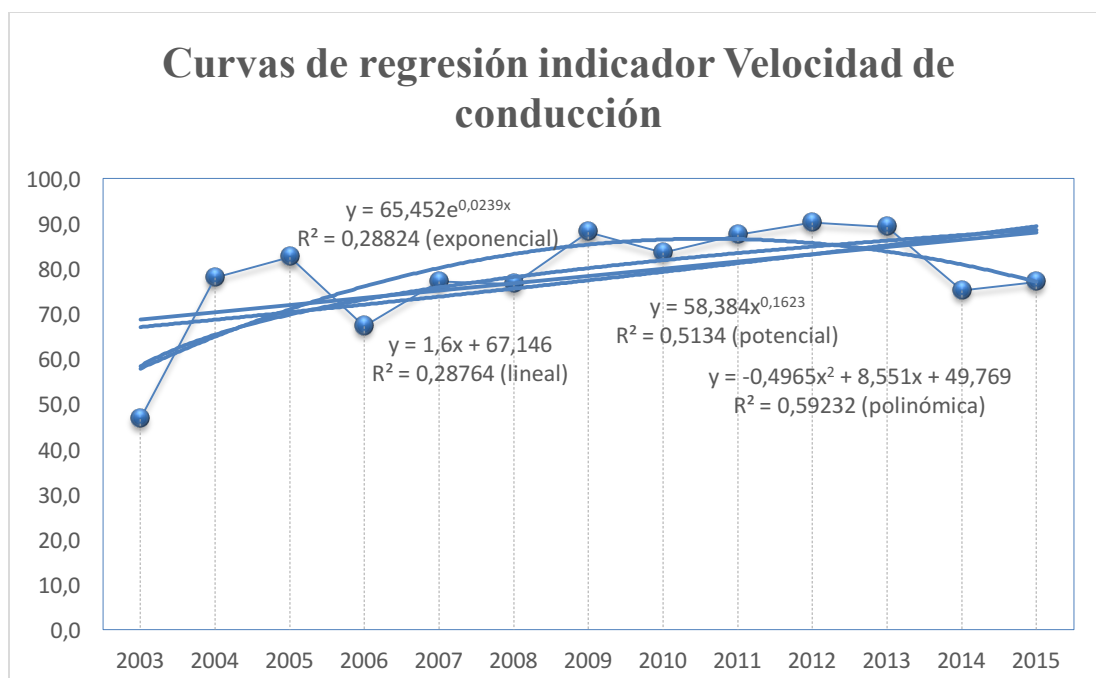


Gráfico 5.20. Curvas de regresión indicador “velocidad de conducción”

Como se puede observar, en este caso si bien ninguna de las regresiones representa de manera aceptable la evolución de este indicador, la función que más se aproxima es la polinómica de grado 2, cuyo valor de  $R^2$  es de 0,59, igualmente por debajo del parámetro mínimo aceptable de 0,85.

A continuación se muestra un cuadro resumen, con los valores adoptados por las cuatro funciones.

<b>Análisis de Regresión del indicador Velocidad de Conducción</b>		
<b>Tipo de Regresión</b>	<b>Ecuación</b>	<b><math>R^2</math></b>
<b>Lineal</b>	$y = 1,6x + 67,146$	0,28764
<b>Exponencial</b>	$y = 65,452e^{0,0239x}$	0,28824
<b>Potencial</b>	$y = 58,384x^{0,1623}$	0,5134
<b>Polinómica de grado 2</b>	$y = -0,4965x^2 + 8,551x + 49,769$	0,59232

Tabla 5.14. Resumen análisis de regresión indicador “velocidad de conducción”

## **5.2.6. Indicador Satisfacción con el Servicio**

### **5.2.6.1. Evolución de cantidades**

A continuación se muestran las cantidades de respuestas favorables en el tiempo, junto con un resumen de datos los descriptivos tales como, valor mínimo, máximo, media y desviación estándar.



Gráfico 5.21. Evolución de cantidades indicador “satisfacción con el servicio”

Resumen estadístico descriptivo indicador Satisfacción con el servicio	
Media	6647,81
Error típico	206,47
Mediana	6679,98
Moda	#N/A
Desviación estándar	744,44
Varianza de la muestra	554184,65
Curtosis	1,36
Coefficiente de asimetría	-1,22
Rango	2578,87
Mínimo	4901,00
Máximo	7480,00
Suma	86421,59
Cuenta	13,00
Nivel de confianza (95,0%)	449,86

Tabla 5 15 Resumen estadístico descriptivo indicador “satisfacción con el servicio”

En el caso de este indicador, se puede observar que diez de los trece registros, se encuentran en un rango de 952 respuestas, mientras que la desviación estándar es de 744. Si analizamos su comportamiento en el año 2003 con 6648 respuestas, y lo comparamos con las 7480 de 2015, podemos inducir que además de existir tan solo una diferencia de 832 respuestas a favor de 2015, este indicador tuvo una mejora punto a punto. Por otro lado, también resulta útil

remarcar que entre los años 2011 y 2014, la tendencia fue negativa, para luego en el 2015, revertir esta tendencia, alcanzando el máximo de la serie. En cuanto al valor mínimo, este se alcanzó en 2006 y el promedio de la serie fue de 6648 respuestas.

### 5.2.6.2. Evolución porcentual

En este caso pasaremos a visualizar la evolución porcentual del mismo indicador, bajo dos formatos de gráficos diferentes.



Gráfico 5.22. Evolución porcentual indicador “satisfacción con el servicio” (1)





Gráfico 5.23. Evolución porcentual indicador “satisfacción con el servicio” (2)

En este caso se puede observar que no hay saltos bruscos en los porcentajes, existiendo una diferencia entre el máximo de 78,7 % correspondiente a 2003, con el mínimo de 63,9 %, correspondiente al año 2006, de tan solo de 14,8 %. Si comparamos el 78,7 % de 2003, contra el 71,2 % de 2015, la brecha se acorta a tan solo 7,5 %.

Es importante remarcar que si bien cuando nos referimos a las cantidades, la tendencia 2003-2015, es levemente positiva, cuando lo analizamos de acuerdo a su evolución porcentual, esta tendencia se contrapone levemente.

### 5.2.6.3. Análisis de regresión indicador Satisfacción con el servicio

A continuación, se mostrarán las curvas de regresión de las cuatro funciones tomadas como referencia, con sus ecuaciones representativas correspondientes, y superpuestas al gráfico de evolución porcentual.

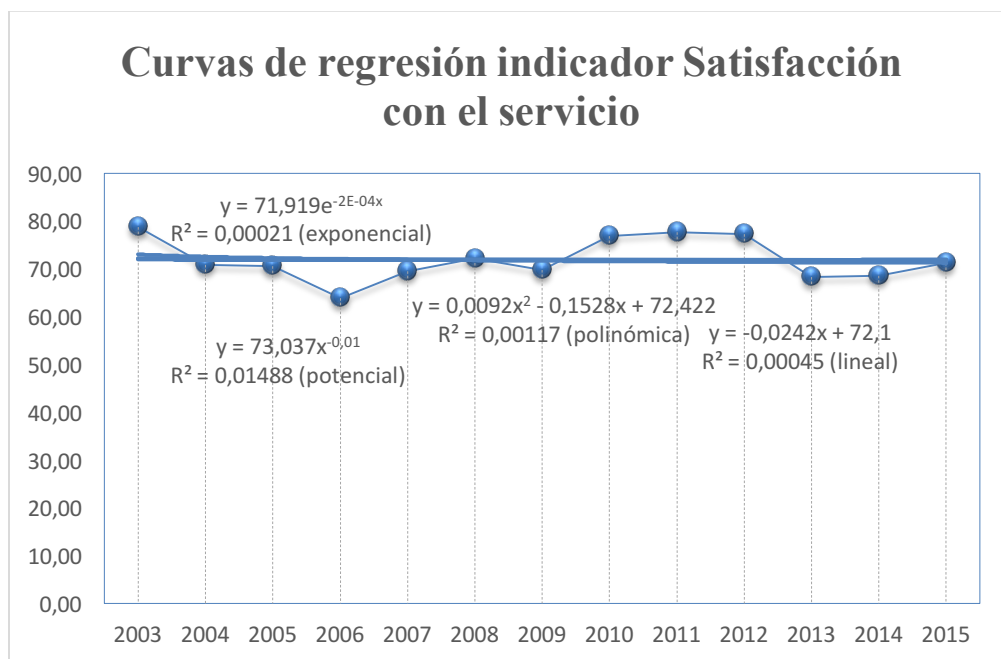


Gráfico 5.24. Curvas de regresión indicador “satisfacción con el servicio”

Como se puede observar claramente en el gráfico anterior, no existen prácticamente diferencias entre las curvas de regresión correspondientes a las cuatro funciones. Por otro lado, y tal como se resume en la siguiente tabla, ninguno de los valores de  $R^2$ , obtuvieron valores mínimos admisibles, ya que en todos los casos tendieron a cero, por lo cual los mismos son descartados.

Análisis de Regresión indicador Satisfacción con el Servicio		
Tipo de Regresión	Ecuación	$R^2$
Lineal	$y = -0,0242x + 72,1$	0,00045
Exponencial	$y = 71,919e^{-2E-04x}$	0,00021
Potencial	$y = 73,037x^{-0,01}$	0,01488
Polinómica de grado 2	$y = 0,0092x^2 - 0,1528x + 72,422$	0,00117

Tabla 5.16. Resumen análisis de regresión indicador “satisfacción con el servicio”

### 5.2.7. Resumen estadístico descriptivo de la dimensión “Funcionamiento del servicio”

En el cuadro siguiente se muestra el resumen de los valores obtenidos en base a la estadística descriptiva.

<b>Cuadro resumen estadístico descriptivo de la dimensión “Funcionamiento del servicio”</b>				
<b>Indicador</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Media</b>	<b>Desviación Estándar</b>
<b>Frecuencia</b>	3785	6406	4934,45	925,02
<b>Estado de los vehículos</b>	5016	8392	7027,92	833,44
<b>Limpieza de los vehículos</b>	4387	7071	6232,45	784,22
<b>Trato hacia el pasajero</b>	5814	8671	7576,27	961,19
<b>Velocidad de conducción</b>	3949	8386	7265,26	1350,70
<b>Satisfacción con el servicio</b>	4901	7480	6647,81	744,44

Tabla 5.17. Resumen estadístico descriptivo de la dimensión “funcionamiento del servicio”

#### **5.2.8. Resumen de la regresión más aproximada de la dimensión “Funcionamiento del servicio”**

<b>Cuadro resumen tipo de regresión más aproximada dimensión “Funcionamiento del servicio”</b>		
<b>Indicador</b>	<b>Tipo de regresión más aproximada</b>	<b>Valor adoptado por R2</b>
<b>Frecuencia</b>	Polinómica de grado 2	0,780
<b>Estado de los vehículos</b>	Polinómica de grado 2	0,043
<b>Limpieza de los vehículos</b>	Potencial	0,076
<b>Trato hacia el pasajero</b>	Polinómica de grado 2	0,478
<b>Velocidad de conducción</b>	Polinómica de grado 2	0,592
<b>Satisfacción con el servicio</b>	Potencial	0,014

Tabla 5.18. Resumen regresión más aproximada dimensión “funcionamiento del servicio”

El cuadro anterior, nos muestra que de las seis regresiones aplicadas a los diferentes indicadores, la función que más se aproximó a la evolución histórica, fue la polinómica de grado 2 en cuatro oportunidades, mientras que en dos oportunidades, correspondió a la regresión potencial.

### **5.2.9. Análisis multivariante de la dimensión “Funcionamiento del servicio”**

Utilizaremos el método de regresión lineal múltiple, es decir tomaremos a uno de los indicadores como variable dependiente, y al resto de los indicadores, como variables independientes, de manera de analizar en cuanto estos últimos, afectan a la variable dependiente.

A continuación se realizará un análisis multivariante, tomando como variable dependiente al indicador “satisfacción con el servicio” y como independientes, al resto de los indicadores, realizando a su vez, diferentes combinaciones.

## CAPÍTULO V: ENCUESTAS DE SATISFACCIÓN DE USUARIO

Como ejemplo, se muestra la planilla de cálculo obtenida de la regresión múltiple, en donde se tomaron como variables independientes a los indicadores “frecuencia”, “estado de los vehículos”, “limpieza de los vehículos”, “trato hacia el pasajero”, y “velocidad de conducción”.

<b>Estadísticas de la regresión multivariante dimensión "Funcionamiento del servicio"</b>			
Coefficiente de correlación múltiple	0,863858934		
Coefficiente de determinación R <sup>2</sup>	0,746252259		
R <sup>2</sup> ajustado	0,565003872		
Error típico	490,9869436		
Observaciones	13		
<b>ANÁLISIS DE VARIANZA</b>			
	<i>Grados de libertad</i>	<i>Valor crítico de F</i>	
Regresión	5	0,045982979	<0,05
Residuos	7		
Total	12		
	<i>Coefficientes</i>	<i>Inferior 95%</i>	<i>Superior 95%</i>
Intercepción	1670,022627	-1318,697855	4658,74311
Frecuencia	0,22547469	-0,412300662	0,86325004
Estado de los vehículos	0,974595075	-0,171770261	2,12096041
Limpieza de los vehículos	-0,974328279	-2,1942641	0,24560754
Trato hacia el pasajero	0,331478527	-0,339908647	1,0028657
Velocidad de conducción	0,079406383	-0,316494701	0,47530747

Tabla 5.19. Cuadro estadístico de la regresión multivariante dimensión “funcionamiento del servicio”

Cuadro estadístico de la regresión multivariante dimensión “funcionamiento del servicio”

De este resumen podemos visualizar en primera instancia, que el coeficiente de determinación  $R^2$ , adopta un valor razonablemente aceptable de 0,746, aunque esté por debajo de los 0,85 que venimos tomando como referencia. Por otro lado, el valor de F (también conocida como p valor) es menor a 0,05, lo que nos indica que las variables no son colineales. Ahora bien, si analizamos el peso de los coeficientes de cada uno de los indicadores, que actuaron en este caso como variables independientes, podemos representarlos mediante la siguiente ecuación:

Satisfacción con el servicio = 1670,022 + 0,225. Frecuencia + 0,974. Estado de los vehículos – 0,974. Limpieza de los vehículos + 0,331. Trato hacia el pasajero + 0,079. Velocidad de conducción.

De aquí podemos interpretar que los dos indicadores que en opinión de los usuarios, mayor impacto tienen sobre el indicador “satisfacción con el servicio”, son el estado de los vehículos, y la limpieza de los mismos, compartiendo el mismo nivel, seguidos, por el trato hacia el pasajero y la frecuencia, en un segundo nivel, y por último y bastante más alejado, la velocidad de conducción.

Para reforzar lo anterior, también se realizaron regresiones con otras combinaciones de variables, que arrojaron valores de  $R^2$  similares, y en donde el indicador “estado de los vehículos”, sacó una leve diferencia a su favor, por sobre el indicador “limpieza de los vehículos”. Se muestra a continuación un cuadro resumen, con los valores obtenidos del resto de las combinaciones realizadas.

<u>Análisis de regresión multivariante</u>					
<u>dimensión "Funcionamiento del Servicio"</u>					
Variable Dependiente	Variables independientes	Coefficiente	R <sup>2</sup>	Valor crítico de F	
Satisfacción con el servicio	Frecuencia	0,2255	0,7463	0,0460	< 0,05
	Estado de los vehículos	0,9746			
	Limpieza de los vehículos	-0,9743			
	Trato hacia el pasajero	0,3315			
	Velocidad de Conducción	0,0794			
Variable Dependiente	Variables independientes	Coefficiente	R <sup>2</sup>	Valor crítico de F	
Satisfacción con el servicio	Frecuencia	0,1624	0,7381	0,0186	< 0,05
	Estado de los vehículos	1,0266			
	Limpieza de los vehículos	-0,9460			
	Trato hacia el pasajero	0,3699			
Variable Dependiente	Variables independientes	Coefficiente	R <sup>2</sup>	Valor crítico de F	
Satisfacción con el servicio	Estado de los vehículos	0,8475	0,7207	0,0073	< 0,05
	Limpieza de los vehículos	-0,7167			
	Trato hacia el pasajero	0,4306			

Tabla 5.20. Cuadro resumen regresión multivariante dimensión “funcionamiento del servicio”

### 5.3. ANÁLISIS TEMPORAL DE LA DIMENSIÓN ASPECTOS DEL SERVICIO A MEJORAR

Como hemos visto, esta dimensión está compuesta por seis indicadores

Dimensión	Indicador
" Aspectos del servicio a mejorar"	Frecuencia/puntualidad Recorrido Vehículos Conductores Otro No sugiere mejoras

Tabla 5.21. Dimensión “aspectos del servicio a mejorar”

### 5.3.1. Indicador Frecuencia / Puntualidad

#### 5.3.1.1. Evolución de cantidades de respuestas

A continuación se muestran las cantidades de respuestas favorables en el tiempo, junto con un resumen de datos los descriptivos, tales como valor mínimo, máximo, media y desviación estándar.

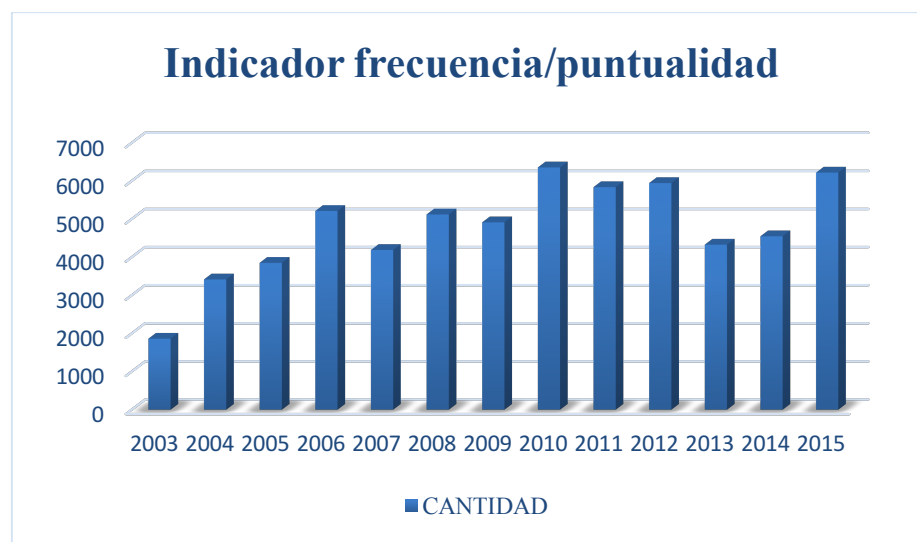


Gráfico 5.25. Evolución de cantidades indicador “frecuencia/puntualidad”

<b>Resumen estadístico descriptivo indicador Frecuencia/Puntualidad</b>	
Media	4754,75
Error típico	350,70
Mediana	4915,30
Moda	#N/A
Desviación estándar	1264,48
Varianza de la muestra	1598898,65
Curtosis	0,85
Coefficiente de asimetría	-0,84
Rango	4493,36
Mínimo	1862,00
Máximo	6355,00
Suma	61811,81
Cuenta	13,00
Nivel de confianza (95,0%)	764,11

Tabla 5.22. Resumen estadístico descriptivo indicador “frecuencia/puntualidad”

De manera clara, se puede visualizar que 2003, fue el año en que este aspecto a mejorar, recolectó la menor cantidad de respuestas de la serie, con 1862 opiniones. En tanto que el año 2015, ocupa el segundo lugar con 6220 respuestas, muy de cerca del primer lugar que ocupa el año 2010, con 6355 opiniones. Si comparamos el año 2003 con el 2015, la diferencia entre ellos es de 4358 respuestas, muy por encima del valor de la desviación estándar de 1264, lo cual nos está dando un claro indicio de empeoramiento de este indicador. Por último, el valor promedio de respuestas fue de 4755.

### **5.3.1.2. Evolución porcentual**

En este caso pasaremos a visualizar la evolución porcentual del mismo indicador, en dos formatos de gráfico diferentes.



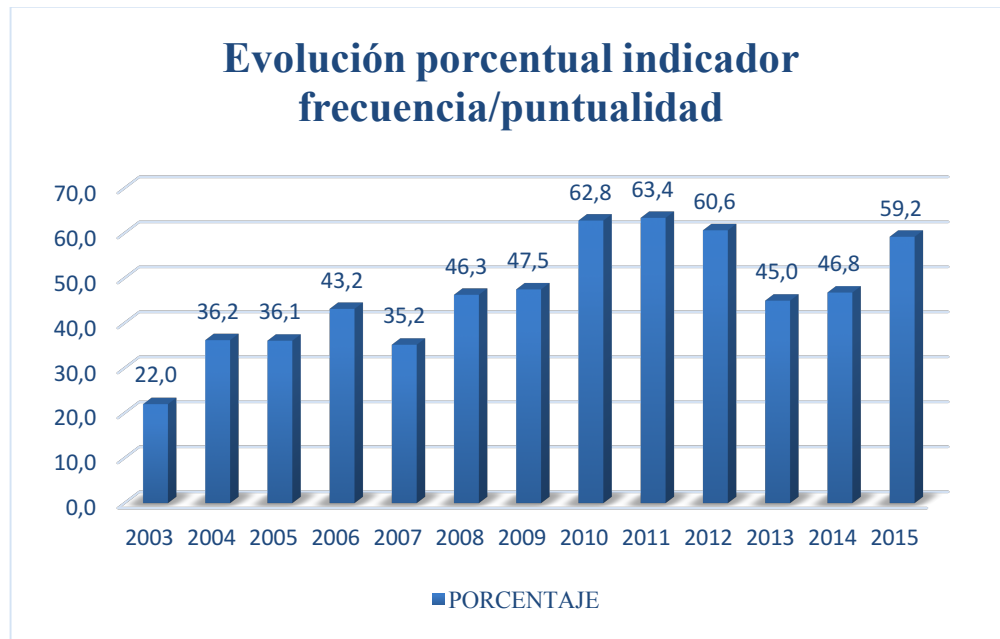


Gráfico 5.26. Evolución porcentual indicador “frecuencia/puntualidad” (1)

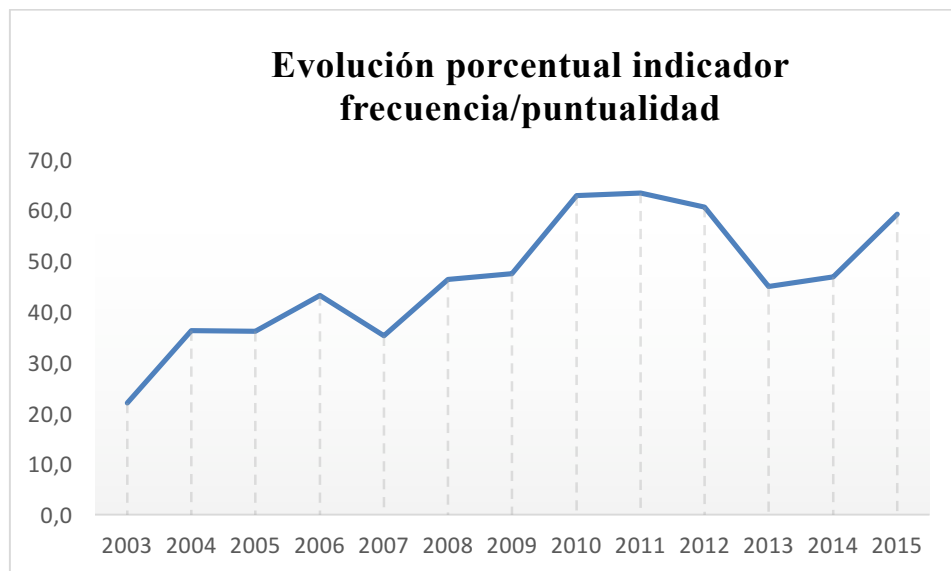


Gráfico 5.27. Evolución porcentual indicador “frecuencia/puntualidad” (2)

En estos gráficos, podemos observar de una manera muy marcada, la tendencia creciente en la demanda por parte de los usuarios en la mejora de este aspecto, mas allá de un período de estabilidad con caída entre 2010 y 2013.

Si analizamos como punto de partida el año 2003 con una demanda del 22%, y como punto final el año 2015 con el 59,2 %, podemos deducir que este es un aspecto sobre el cual existe insatisfacción entre los usuarios.

### 5.3.1.3. Análisis de regresión indicador Frecuencia /Puntualidad

A continuación se mostrarán las curvas de regresión de las cuatro funciones tomadas como referencia, con sus ecuaciones representativas correspondientes y superpuestas al gráfico de evolución porcentual.

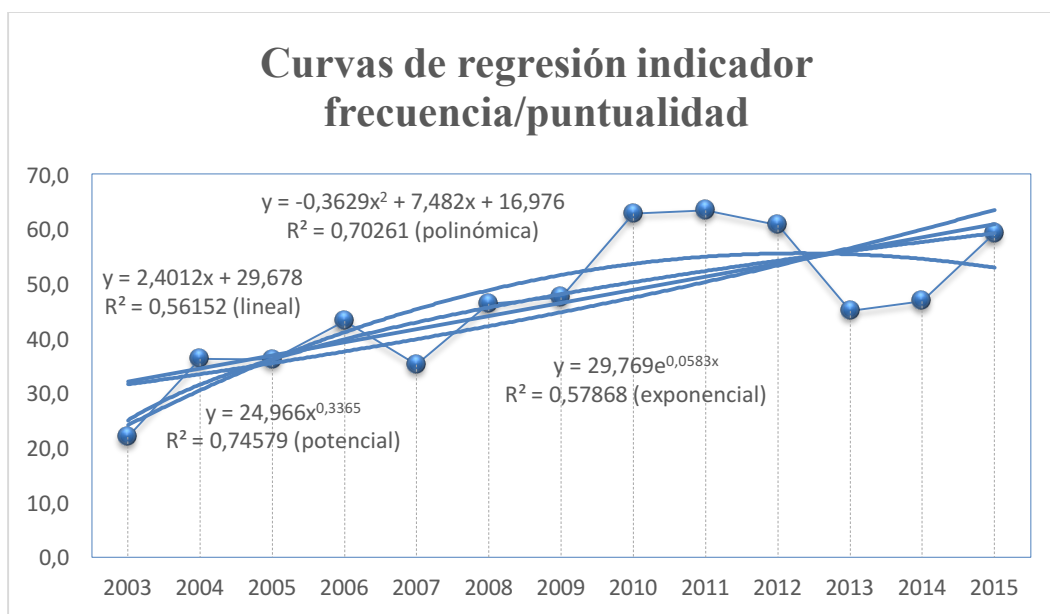


Gráfico 5.28. Curvas de regresión indicador “frecuencia/puntualidad”

Como puede observarse para este indicador, existe en general una correlación moderada para las cuatro funciones, destacándose en este caso la regresión de tipo potencial, cuyo valor del coeficiente de determinación  $R^2$ , es de 0,75.

A continuación se muestra un cuadro resumen, con los valores adoptados por las cuatro funciones.

<b>Análisis de Regresión del indicador frecuencia / puntualidad</b>		
<b>Tipo de Regresión</b>	<b>Ecuación</b>	<b>R<sup>2</sup></b>
<b>Lineal</b>	$y = 2,4012x + 29,678$	0,56152
<b>Exponencial</b>	$y = 29,769e^{0,0583x}$	0,57868
<b>Potencial</b>	$y = 24,966x^{0,3365}$	0,74579
<b>Polinómica de grado 2</b>	$y = -0,3629x^2 + 7,482x + 16,976$	0,70261

Tabla 5.23. Resumen análisis de regresión indicador “frecuencia/puntualidad”

### 5.3.2. Indicador Recorrido

#### 5.3.2.1. Evolución de cantidades

A continuación se muestran las cantidades de respuestas favorables en el tiempo, junto con un resumen de datos los descriptivos tales como, valor mínimo, máximo, media y desviación estándar.

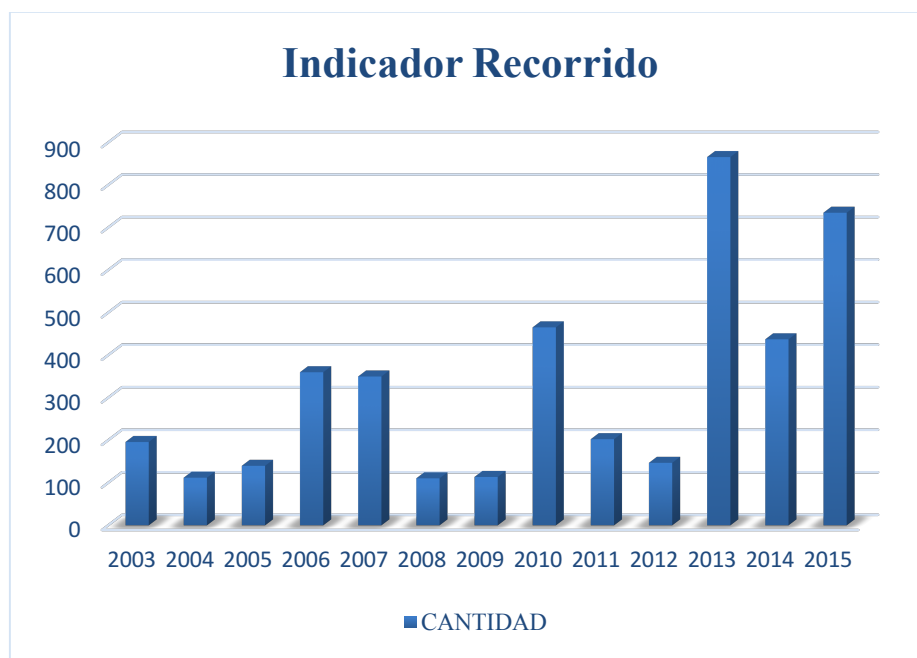


Gráfico 5.29. Evolución de cantidades indicador “recorrido”

<b>Resumen estadístico descriptivo indicador Recorrido</b>	
Media	325,84
Error típico	68,33
Mediana	202,60
Moda	#N/A
Desviación estándar	246,36
Varianza de la muestra	60692,90
Curtosis	0,66
Coefficiente de asimetría	1,22
Rango	755,26
Mínimo	111,00
Máximo	866,00
Suma	4235,91
Cuenta	13,00
Nivel de confianza (95,0%)	148,87

Tabla 5.24. Resumen estadístico descriptivo indicador “frecuencia/puntualidad”

Por lo que se desprende del gráfico, este es un aspecto bastante discontinuo y volátil, con fluctuaciones muy marcadas a través de los años, lo cual dificulta su análisis. En principio, el año 2013 con 866 respuestas, fue el momento donde este indicador tuvo las mayor cantidad de reclamos. Por otro lado, el año 2015 ocupa el segundo lugar con 735 respuestas, y el año 2003 forma parte de los períodos con baja cantidad de reclamos, ubicándose en la octava posición, con 196 reclamos. Por último, el año que tuvo menor cantidad de reclamos en este sentido fue el 2008, con 111 respuestas, siendo 246 el valor de la desviación estándar

### **5.3.2.2. Evolución porcentual**

En este caso pasaremos a visualizar la evolución porcentual, en dos formatos de gráfico diferentes.

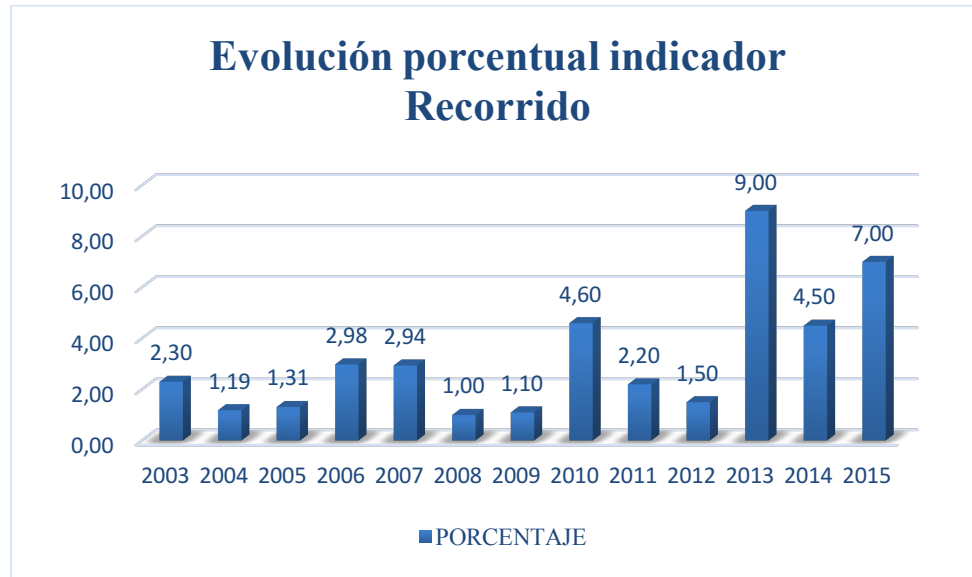


Gráfico 5.30. Evolución porcentual indicador “frecuencia/puntualidad” (1)

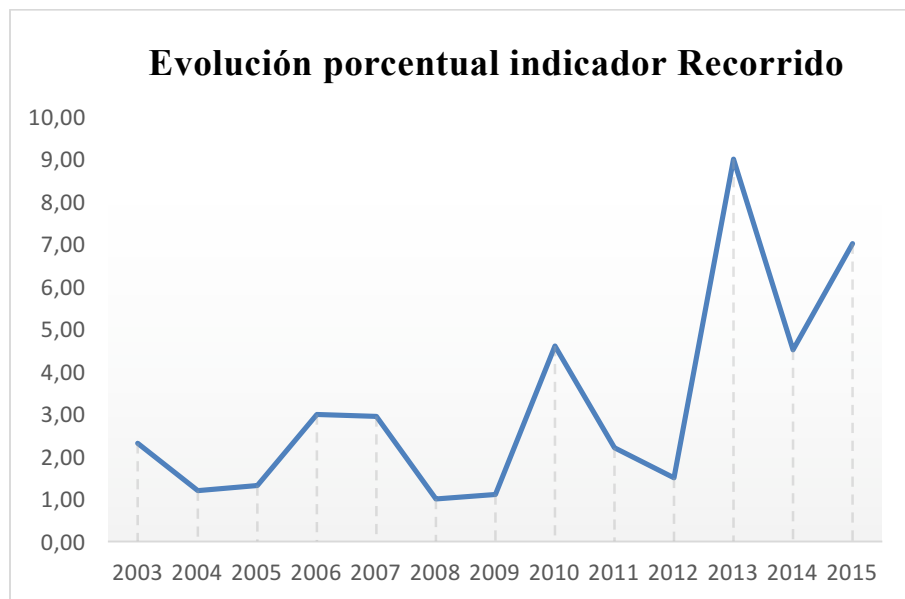


Gráfico 5.31. Evolución porcentual indicador “frecuencia/puntualidad” (2)

En estos gráficos llama la atención, y resulta muy notorio, el salto porcentual entre el año 2012 y 2013, pasando del 1,5 % al 9%. Por otro lado, también podemos observar una tendencia creciente entre el año 2003, partiendo de un 2,3 %, hasta llegar al año 2015 con un 7%, ocupando el segundo lugar, detrás del máximo de 2013. Por otro lado, el año con menores reclamos en este sentido, fue el 2008 con el 1%.

### 5.3.2.3. Análisis de regresión indicador Recorrido

A continuación, se mostrarán las curvas de regresión de las cuatro funciones tomadas como referencia, con sus ecuaciones representativas correspondientes y superpuestas al gráfico de evolución porcentual.

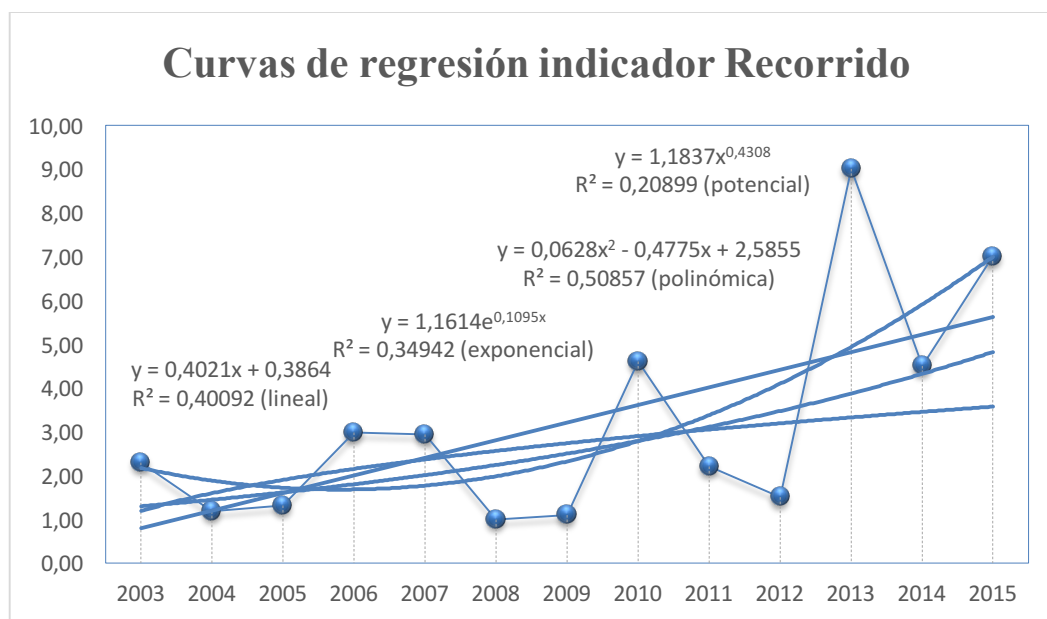


Gráfico 5.32. Curvas de regresión indicador “recorrido”

Como podemos observar para este indicador, existen correlaciones distintas de cero para las cuatro funciones, destacándose en este caso la regresión de tipo polinómica, cuyo valor del coeficiente de determinación  $R^2$ , es de 0,508.

A continuación se muestra un cuadro resumen, con los valores adoptados por las cuatro funciones.

<b>Análisis de Regresión del Indicador Recorrido</b>		
<b>Tipo de Regresión</b>	<b>Ecuación</b>	<b><math>R^2</math></b>
<b>Lineal</b>	$y = 0,4021x + 0,3864$	0,40092
<b>Exponencial</b>	$y = 1,1614e^{0,1095x}$	0,34942
<b>Potencial</b>	$y = 1,1837x^{0,4308}$	0,20899
<b>Polinómica de grado 2</b>	$y = 0,0628x^2 - 0,4775x + 2,5855$	0,50857

Tabla 5.25. Resumen análisis de regresión indicador “recorrido”

### 5.3.3. Indicador Vehículos

#### 5.3.3.1. Evolución de cantidades

A continuación, se muestran las cantidades de respuestas favorables en el tiempo, junto con un resumen de datos los descriptivos, tales como valor mínimo, máximo, media y desviación estándar.

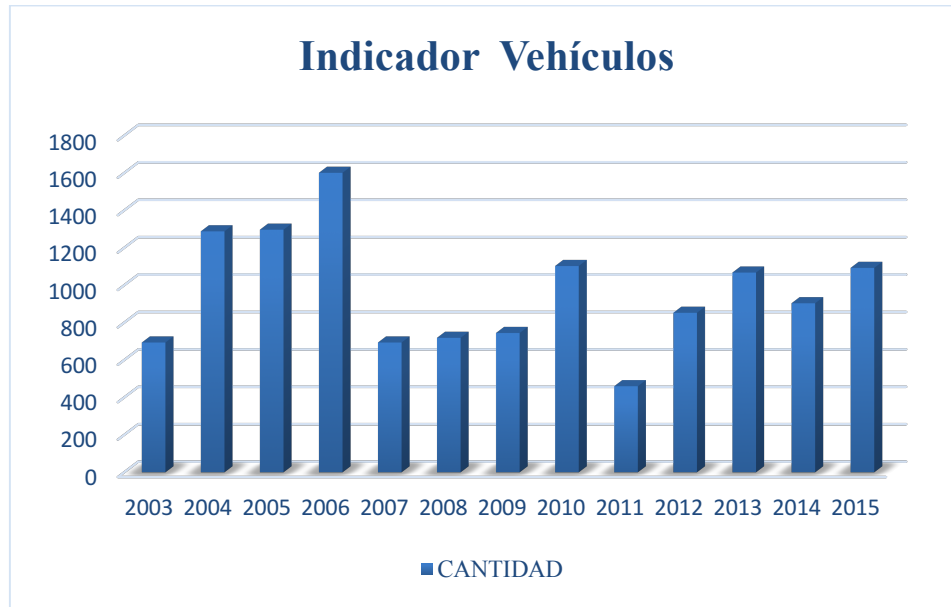


Gráfico 5.33. Evolución de cantidades indicador “vehículos”

Resumen estadístico descriptivo indicador Vehículos	
Media	963,11
Error típico	87,43
Mediana	903,96
Moda	694,00
Desviación estándar	315,23
Varianza de la muestra	99368,75
Curtosis	-0,15
Coefficiente de asimetría	0,46
Rango	1140,89
Mínimo	460,00
Máximo	1601,00
Suma	12520,49
Cuenta	13,00
Nivel de confianza (95,0%)	190,49

Tabla 5.26. Resumen estadístico descriptivo indicador “vehículos”



Del gráfico podemos observar que en general, el nivel en la cantidad de reclamos, se ha mantenido relativamente estable durante la serie, ya que nueve de los trece registros, han oscilado en el rango de las 694 respuestas recolectadas, de manera coincidente en los años 2003 y 2007, y las 1103, del año 2010, lo que implica una diferencia de 409 respuestas, mientras que la desviación estándar fue de 315. Por otro lado, el valor mínimo de la serie, se registró en el año 2011 con 460 respuestas, y el máximo, en el año 2006 con 1601 respuestas. En tanto, se observa también un deterioro del indicador entre el año 2003 y 2015, el cual recolectó 1093 respuestas. Por último, el valor promedio alcanzado fue de 963.

### 5.3.3.2. Evolución porcentual

En este caso pasaremos a visualizar la evolución porcentual, en dos formatos de gráfico diferentes.

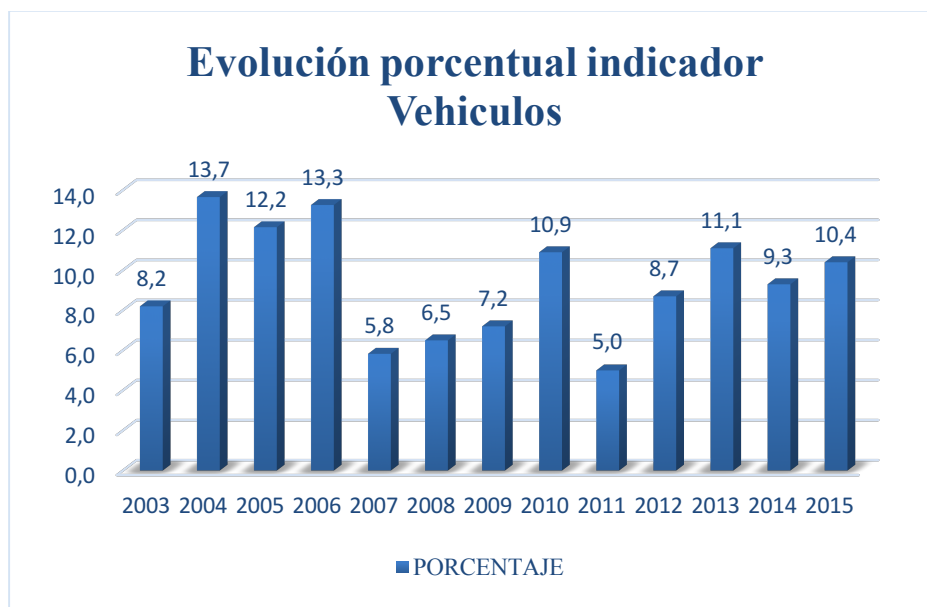


Gráfico 5.34. Evolución porcentual indicador “vehículos” (1)

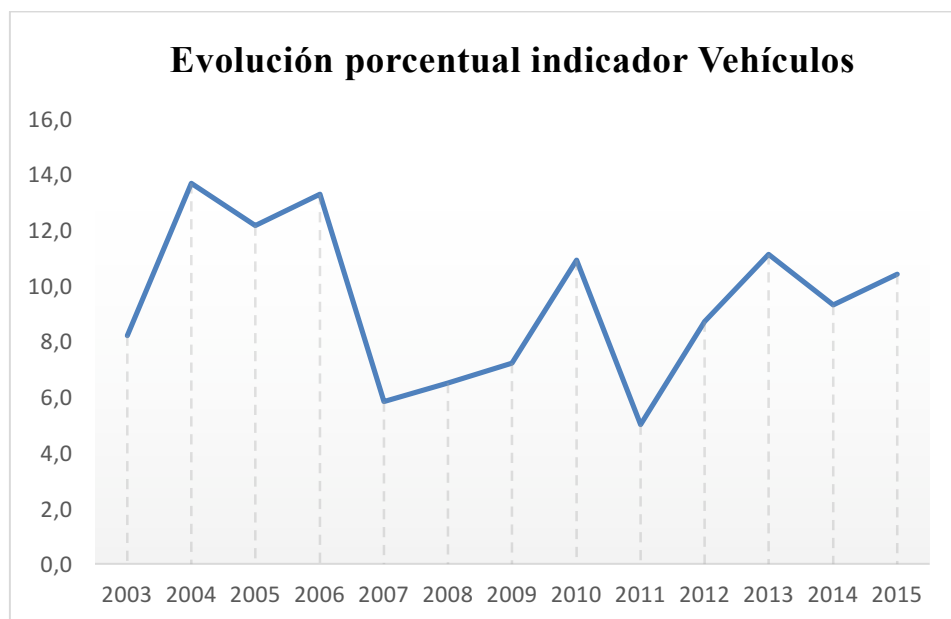


Gráfico 5.35. Evolución porcentual indicador “vehículos” (2)

De lo que se desprende de los gráficos, se visualiza una marcada inestabilidad en la evolución de los porcentajes, observándose por ejemplo un descenso brusco de estos reclamos, entre los años 2006 y 2007, pasando del 13,3 % al 5,8%, como así también un notorio crecimiento desde el 5% al 11,1 %, entre el año 2011 y 2013. Por otro lado, si comparamos la evolución punto a punto entre el año 2003 y el año 2015, se observa un aumento en el porcentaje de reclamos, ya que en 2003 fue de un 8,2 %, contra los 10,4 % de 2015.

### **5.3.3.3. Análisis de regresión indicador Vehículos**

A continuación, se mostrarán las curvas de regresión de las cuatro funciones tomadas como referencia, con sus ecuaciones representativas correspondientes y superpuestas al gráfico de evolución porcentual.

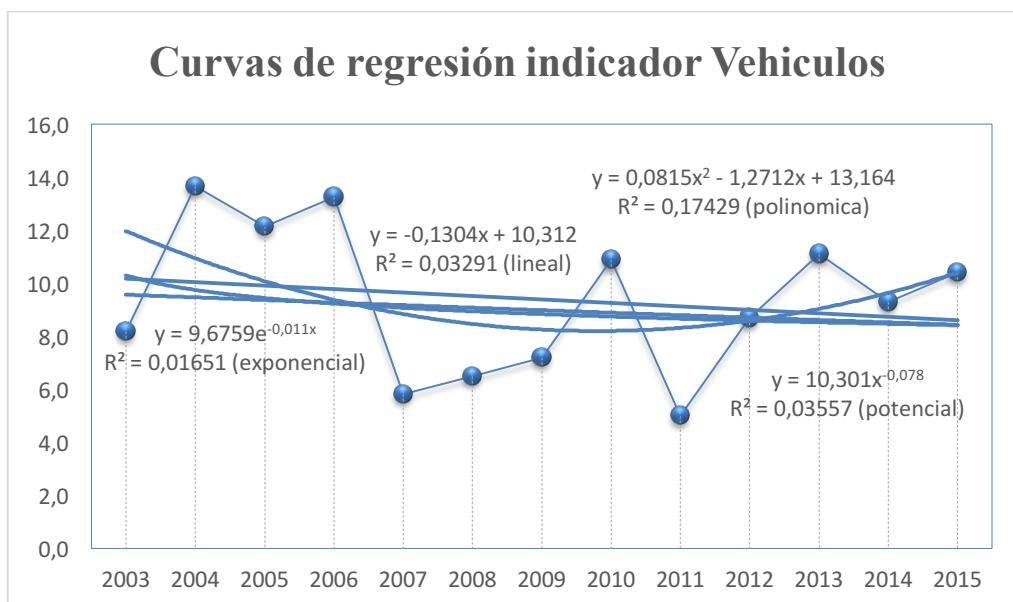


Gráfico 5.36. Curvas de regresión indicador “vehículos”

Como puede observarse para este caso, ninguna de las regresiones aplicadas, se aproximan de manera aceptable a la evolución de este indicador, ya que los valores adoptados por el coeficiente de determinación  $R^2$ , son prácticamente insignificantes, excepto por el valor mínimo de 0,17, correspondiente a la regresión polinómica de grado 2.

A continuación se muestra un cuadro resumen, con los valores adoptados por las cuatro funciones.

<b>Análisis de Regresión del indicador Vehículos</b>		
<b>Tipo de Regresión</b>	<b>Ecuación</b>	<b><math>R^2</math></b>
<b>Lineal</b>	$y = -0,1304x + 10,312$	0,03291
<b>Exponencial</b>	$y = 9,6759e^{-0,011x}$	0,01651
<b>Potencial</b>	$y = 10,301x^{-0,078}$	0,03557
<b>Polinómica de grado 2</b>	$y = 0,0815x^2 - 1,2712x + 13,164$	0,17429

Tabla 5.27. Resumen análisis de regresión indicador “vehículos”

### 5.3.4. Indicador Conductores

#### 5.3.4.1. Evolución de cantidades

A continuación se muestran las cantidades de respuestas favorables en el tiempo, junto con un resumen de datos los descriptivos, tales como valor mínimo, máximo, media y desviación estándar.

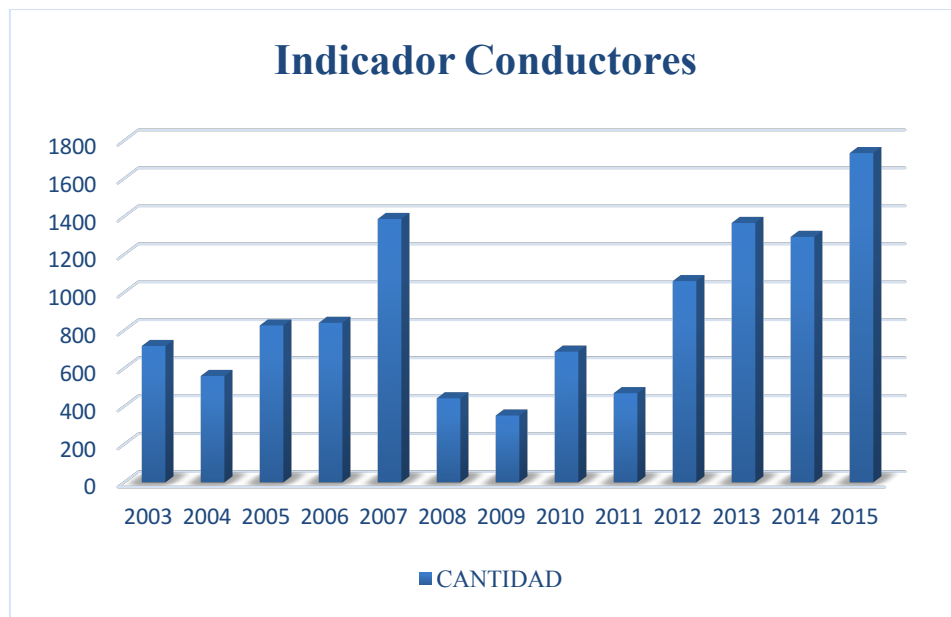


Gráfico 5.37. Evolución de cantidades indicador “conductores”

<b>Resumen estadístico indicador Conductores</b>	
Media	902,81
Error típico	119,49
Mediana	826,25
Moda	#N/A
Desviación estándar	430,82
Varianza de la muestra	185606,73
Curtosis	-0,76
Coefficiente de asimetría	0,55
Rango	1382,17
Mínimo	352,00
Máximo	1734,00
Suma	11736,57
Cuenta	13,00
Nivel de confianza (95,0%)	260,34

Tabla 5.28. Resumen estadístico descriptivo indicador “conductores”

Del gráfico, se desprende un crecimiento de este indicador a partir del año 2011, en el cual se obtuvieron 470 respuestas, llegando a las 1734 en el año 2015, representando esto además, el valor máximo de la serie. En tanto el año 2003, ocupó el noveno lugar, con 718 respuestas. El valor mínimo se dio en el año 2009, con 352 respuestas. Por último, el valor promedio fue de 903 respuestas.

#### **5.3.4.2. Evolución porcentual**

En este caso pasaremos a visualizar la evolución porcentual, en dos formatos de gráfico diferentes.

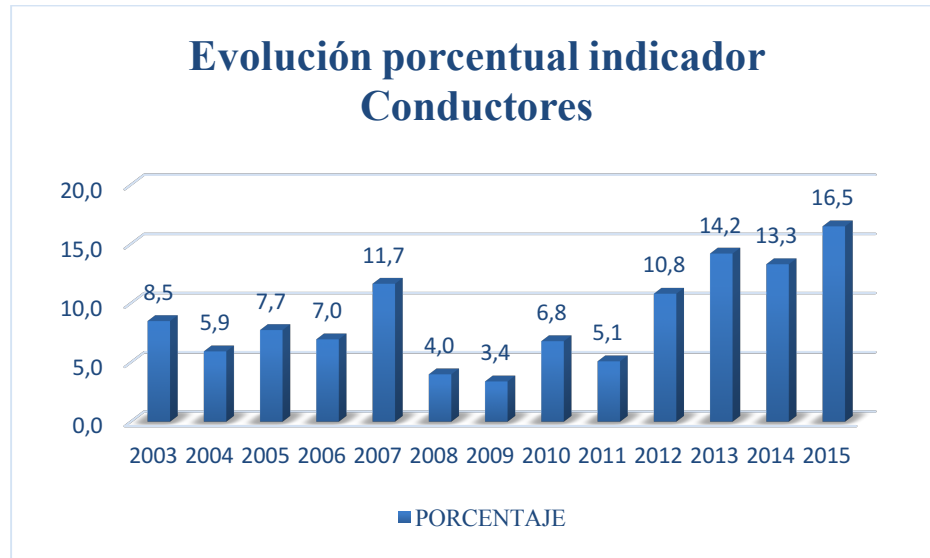


Gráfico 5.38. Evolución porcentual indicador “conductores” (1)

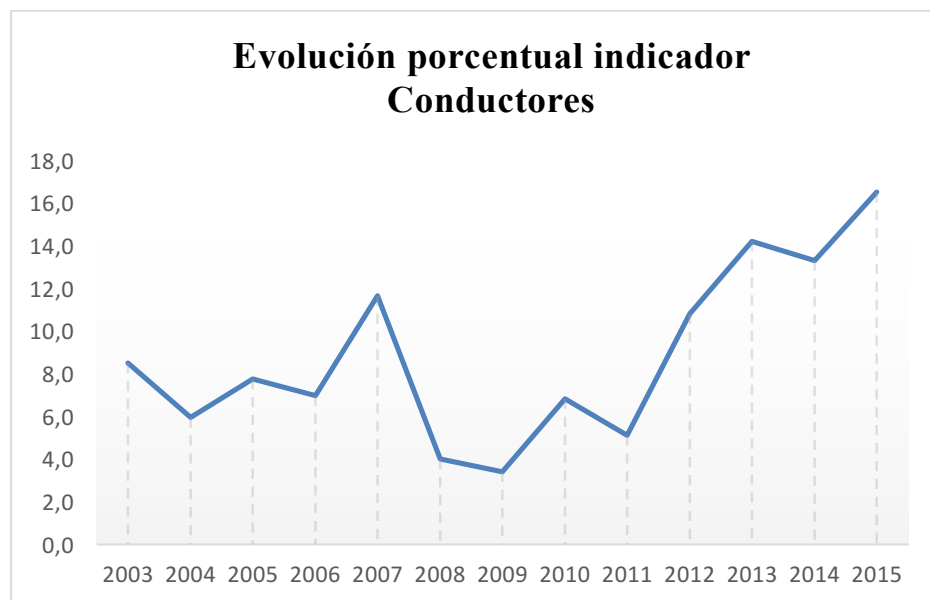


Gráfico 5.39. Evolución porcentual indicador “conductores” (2)

De los gráficos, se puede observar una clara tendencia creciente en la evolución porcentual de este indicador, sobre todo a partir del año 2011. Si comparamos además el porcentaje obtenido en el año 2003 con 8,5 %, y los 16,5 % de 2015, el crecimiento casi se duplicó.

### 5.3.4.3. Análisis de Regresión Indicador Conductores

A continuación se mostrarán las curvas de regresión de las cuatro funciones tomadas como referencia, con sus ecuaciones representativas correspondientes y superpuestas al gráfico de evolución porcentual.

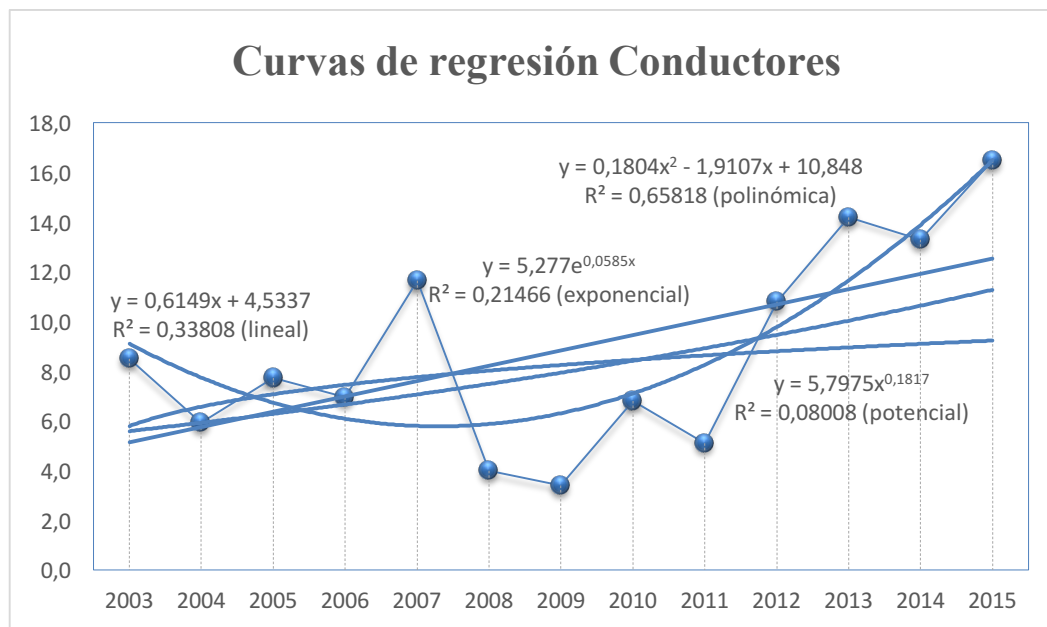


Gráfico 5.40. Curvas de regresión indicador “conductores”

Como puede observarse en este caso, tres de las regresiones aplicadas, no se aproximan de manera aceptable a la evolución de este indicador, ya que los valores adoptados por el coeficiente de determinación  $R^2$ , son prácticamente insignificantes, excepto para el caso de la regresión polinómica, cuyo valor asciende a 0,66.

A continuación se muestra un cuadro resumen, con los valores adoptados por las cuatro funciones.

<b>Análisis de Regresión del indicador Conductores</b>		
<b>Tipo de Regresión</b>	<b>Ecuación</b>	<b>R<sup>2</sup></b>
<b>Lineal</b>	$y = 0,6149x + 4,5337$	0,33808
<b>Exponencial</b>	$y = 5,277e^{0,0585x}$	0,21466
<b>Potencial</b>	$y = 5,7975x^{0,1817}$	0,08008
<b>Polinómica de grado 2</b>	$y = 0,1804x^2 - 1,9107x + 10,848$	0,65818

Tabla 5.29. Resumen análisis de regresión indicador “conductores”

### 5.3.5. Indicador Otro

#### 5.3.5.1. Evolución de cantidades

A continuación se muestran las cantidades de respuestas favorables en el tiempo, junto con un resumen de datos los descriptivos tales como, valor mínimo, máximo, media y desviación estándar.

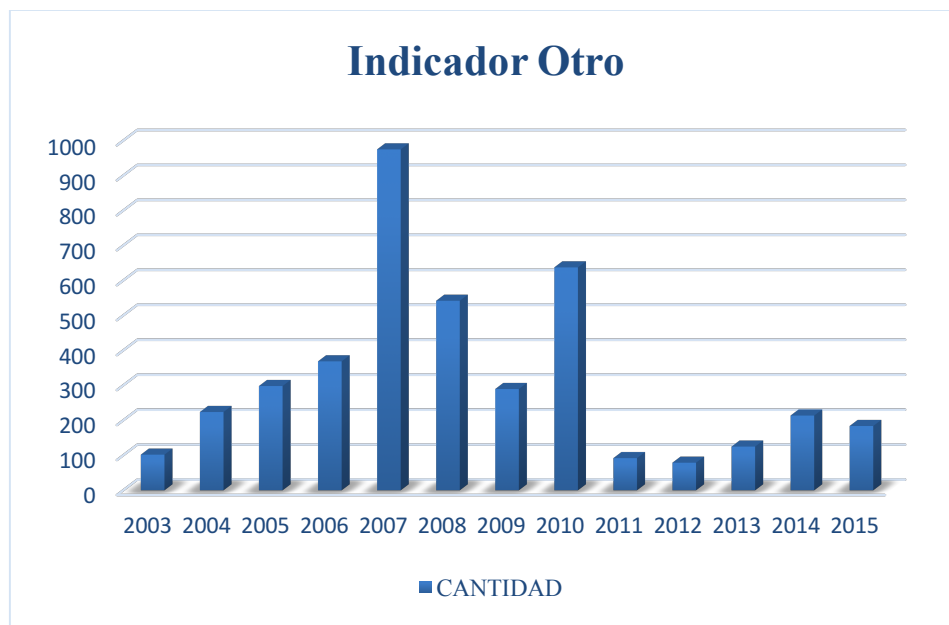


Gráfico 5.41. Evolución de cantidades indicador “otro”



<b>Resumen estadístico descriptivo indicador Otro</b>	
Media	317,81
Error típico	72,39
Mediana	224,00
Moda	#N/A
Desviación estándar	261,00
Varianza de la muestra	68119,47
Curtosis	2,30
Coefficiente de asimetría	1,56
Rango	896,00
Mínimo	79,00
Máximo	975,00
Suma	4131,59
Cuenta	13,00
Nivel de confianza (95,0%)	157,72

Tabla 5.30. Resumen estadístico descriptivo indicador “otro”

Del gráfico, se destaca claramente el pico máximo de la serie, alcanzado en el año 2007, con 975 respuestas. Analizando el comportamiento durante los años 2003 y 2015, con 102 y 184 respuestas respectivamente, podemos visualizar que estos años se encuentran dentro de los períodos con menos cantidades de registros, pero con mayor cantidad de reclamos sobre este indicador en este último año, respecto al 2003. Por otro lado, la cantidad mínima se produjo en el año 2012, con 79 respuestas. Por último, el valor promedio fue de 318, y la desviación estándar de 261.

### **5.3.5.2. Evolución porcentual**

En este caso pasaremos a visualizar la evolución porcentual, en dos formatos de gráfico diferentes.

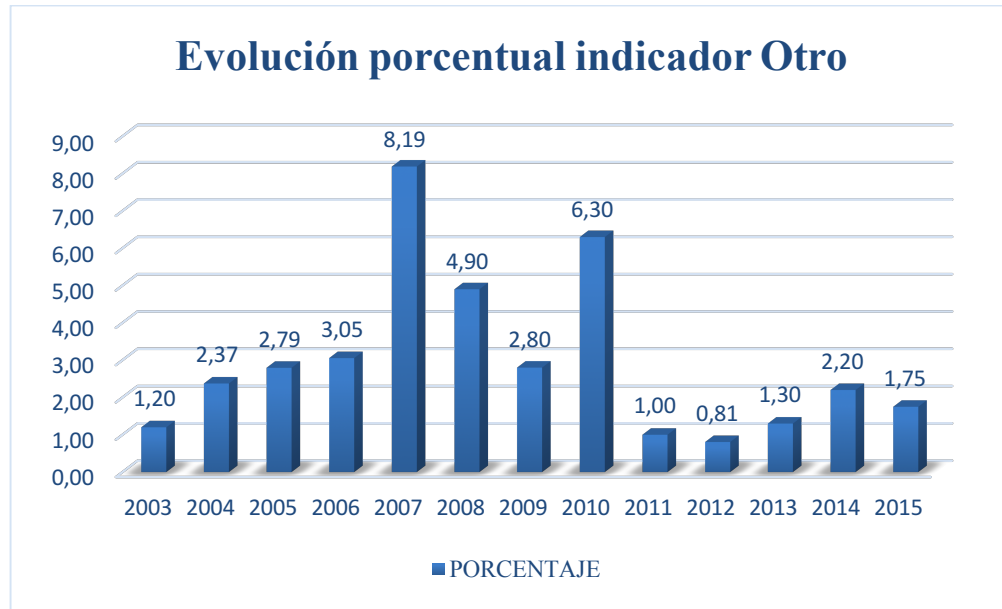


Gráfico 5.42. Evolución porcentual indicador “otro” (1)

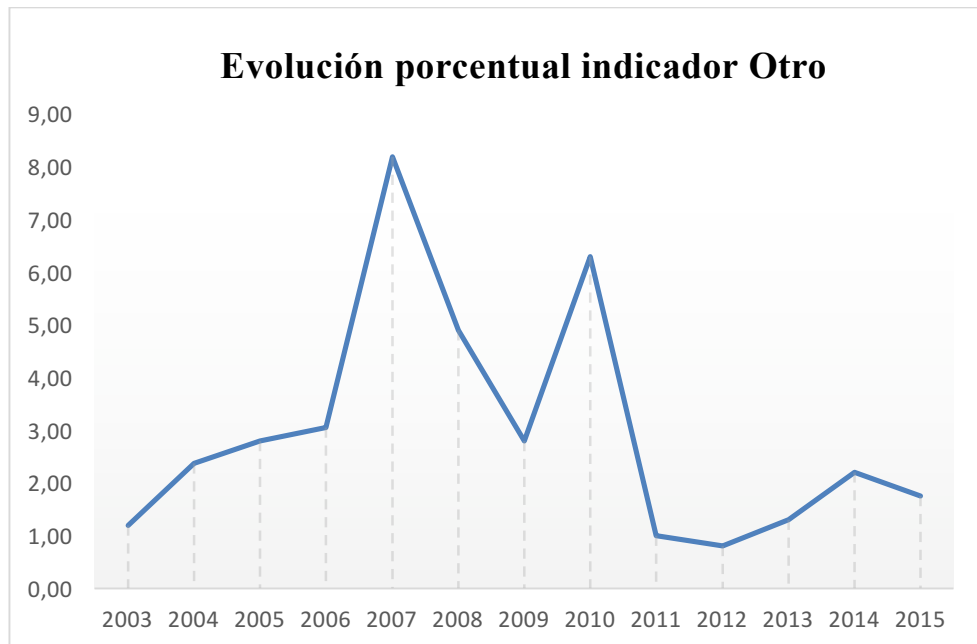


Gráfico 5.43. Evolución porcentual indicador “otro” (2)

De estos gráficos, podemos visualizar que los años con mayores porcentajes de respuestas obtenidas, fueron el 2007 con 8,19 %, el 2010 con 6,3 %, y el 2008 con 4,90 %. Los restantes

diez datos de la serie, siguen una cierta estabilidad dentro de un rango del 2,24 %. El punto mínimo se dio en el año 2012, con un 0,81 %. El año 2015 con un 1,75 %, tuvo una leve superioridad respecto del 2003, con el 1,2 %.

### 5.3.5.3. Análisis de regresión indicador Otro

A continuación, se mostrarán las curvas de regresión de las cuatro funciones tomadas como referencia, con sus ecuaciones representativas correspondientes y superpuestas al gráfico de evolución porcentual.

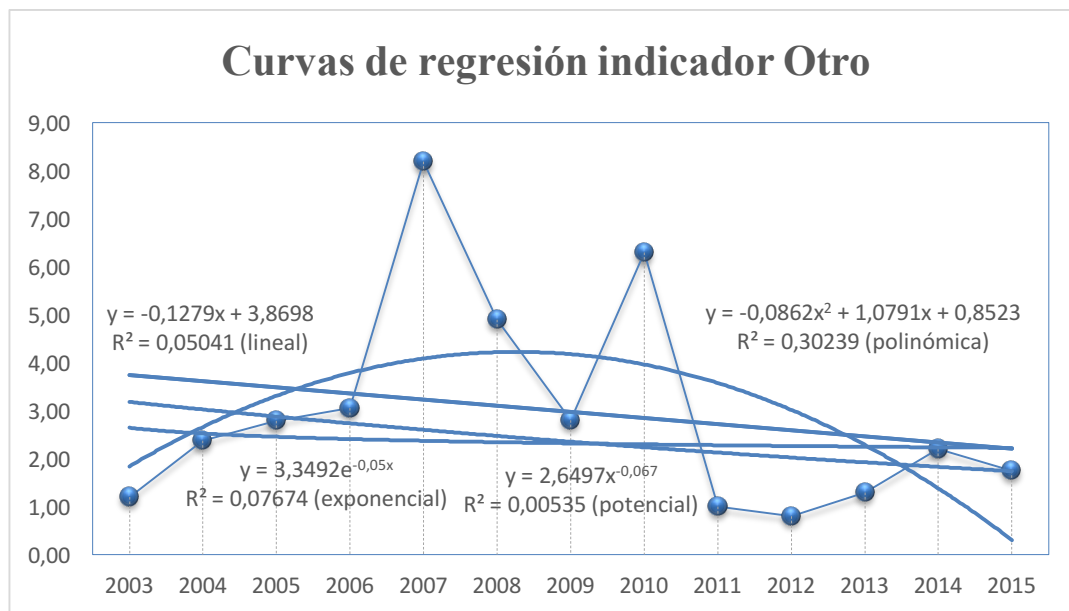


Gráfico 5.44. Curvas de regresión indicador “otro”

Como puede observarse para este caso, ninguna de las regresiones aplicadas, se aproximan de manera aceptable a la evolución de este indicador, ya que los valores adoptados por el coeficiente de determinación  $R^2$ , son prácticamente insignificantes, excepto por el valor de 0,30, correspondiente a la regresión polinómica de grado 2.

A continuación se muestra un cuadro resumen, con los valores adoptados por las cuatro funciones.

Análisis de Regresión del indicador Otro		
Tipo de Regresión	Ecuación	R <sup>2</sup>
Lineal	$y = -0,1279x + 3,8698$	0,05041
Exponencial	$y = 3,3492e^{-0,05x}$	0,07674
Potencial	$y = 2,6497x^{-0,067}$	0,00535
Polinómica de grado 2	$y = -0,0862x^2 + 1,0791x + 0,8523$	0,30239

Tabla 5.31. Resumen análisis de regresión indicador “otro”

### 5.3.6. Indicador No sugiere mejoras

#### 5.3.6.1. Evolución de cantidades

A continuación se muestran las cantidades de respuestas favorables en el tiempo, junto con un resumen de datos los descriptivos, tales como valor mínimo, máximo, media y desviación estándar.

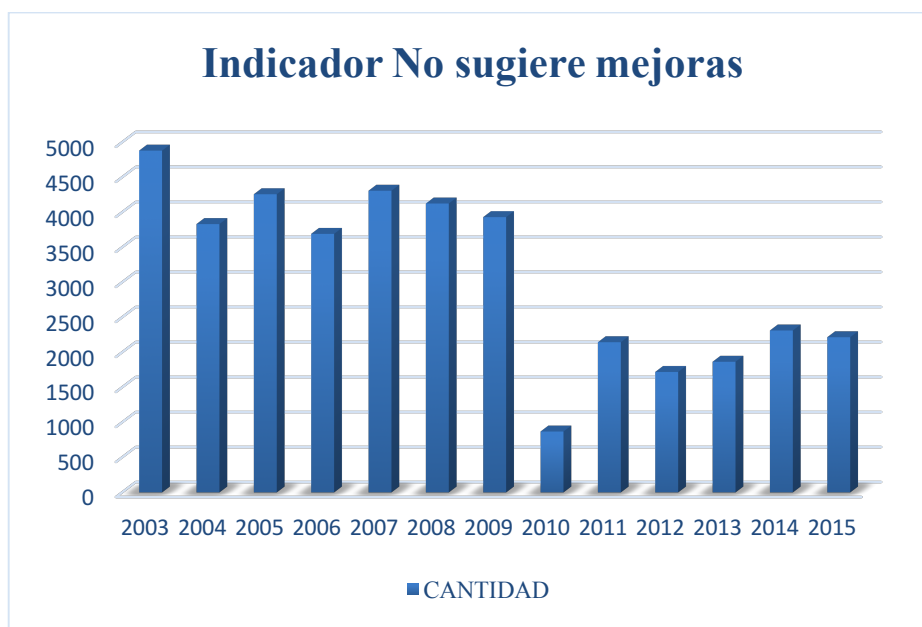


Gráfico 5.45. Evolución de cantidades indicador “no sugiere mejoras”

<b>Resumen estadístico descriptivo indicador No sugiere mejoras</b>	
Media	3089,89
Error típico	351,90
Mediana	3693,00
Moda	#N/A
Desviación estándar	1268,80
Varianza de la muestra	1609858,77
Curtosis	-1,36
Coefficiente de asimetría	-0,28
Rango	4011,68
Mínimo	870,00
Máximo	4882,00
Suma	40168,59
Cuenta	13,00
Nivel de confianza (95,0%)	766,73

Tabla 5.32. Resumen estadístico descriptivo indicador “no sugiere mejoras”

Del gráfico pueden observarse dos períodos claramente diferenciados, el primero con las mayores cantidades de respuestas, comprendido entre el año 2003 y 2009, y el otro donde disminuyen considerablemente, entre el 2010 y el 2015. La cantidad máxima con 4882 respuestas, se produjo en el año 2003, y la cantidad mínima en 2010, con 870 respuestas. Por último, el promedio fue de 3090 y la desviación estándar de 1269.

### **5.3.6.2. Evolución porcentual**

En este caso pasaremos a visualizar la evolución porcentual, en dos formatos de gráfico diferentes.

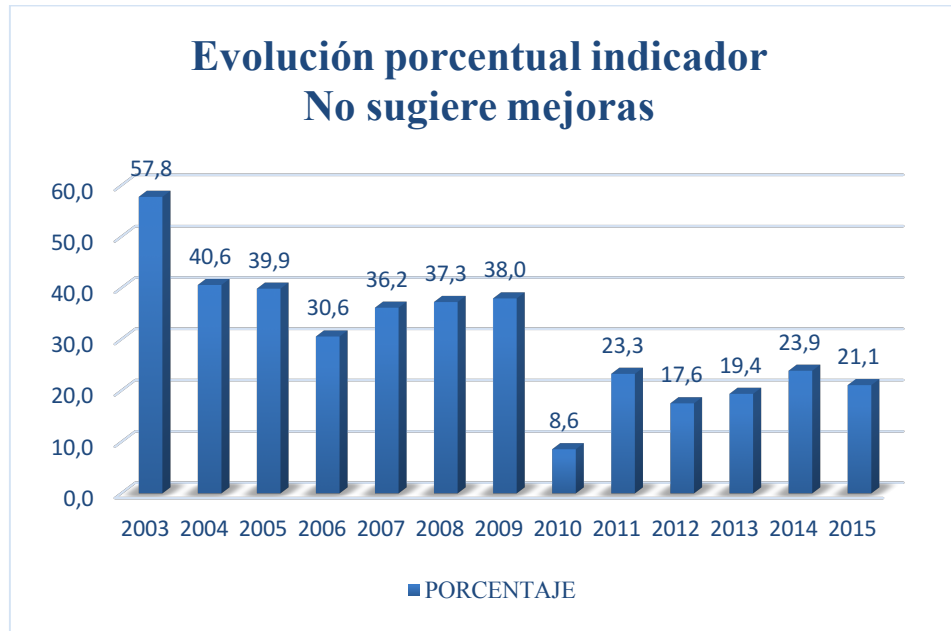


Gráfico 5.46. Evolución porcentual indicador “no sugiere mejoras” (1)

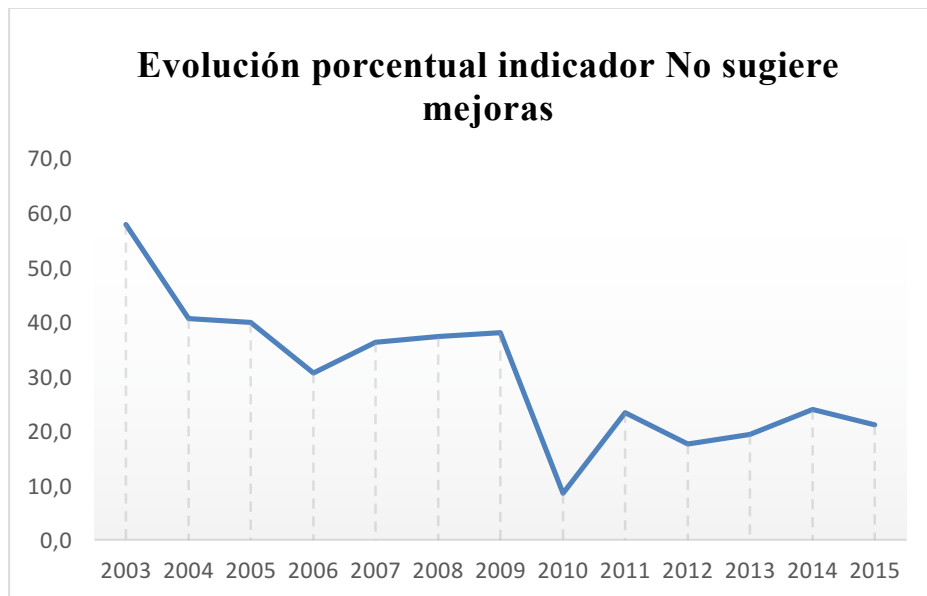


Gráfico 5.47. Evolución porcentual indicador “no sugiere mejoras” (2)

En ambos gráficos, se puede observar una tendencia decreciente en la evolución porcentual de este indicador. La disminución más brusca se produjo entre el año 2009 y el año 2010, pasando desde un 38% a un 8,6 %. Por otro lado, el año 2003 tuvo el mayor porcentaje de respuestas, con un 57,8 %, mientras que el año 2015, ocupó el décimo lugar con un 21,1 %. Por último, el año 2010, tuvo el menor porcentaje de respuestas con un 8,6 %.

### 5.3.6.3. Análisis de regresión indicador No sugiere mejoras

A continuación se mostrarán las curvas de regresión de las cuatro funciones tomadas como referencia, con sus ecuaciones representativas correspondientes y superpuestas al gráfico de evolución porcentual.

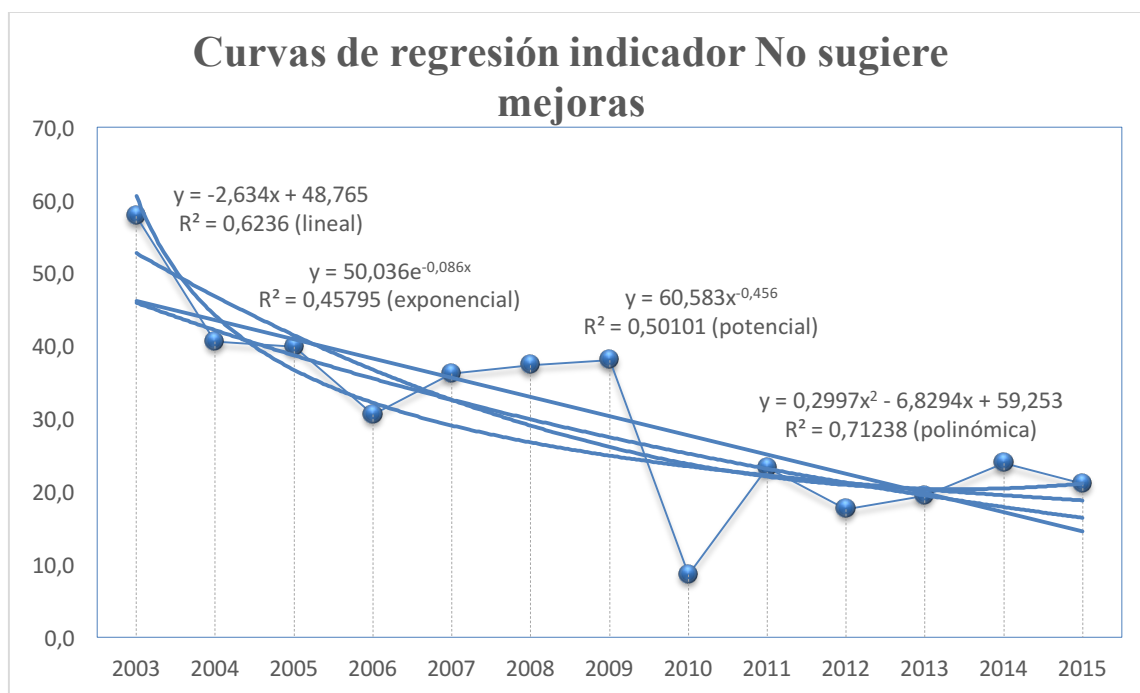


Gráfico 5.48. Curvas de regresión indicador “no sugiere mejoras”

Como se puede observar, en esta oportunidad todas las regresiones poseen en general, una correlación moderada con respecto a la evolución porcentual del indicador, correspondiéndole a la regresión polinómica, la correlación más fuerte, con un valor de  $R^2$  de 0,71.

A continuación se muestra un cuadro resumen, con los valores adoptados por las cuatro funciones.

<b>Análisis de Regresión del indicador No Sugiere Mejoras</b>		
<b>Tipo de Regresión</b>	<b>Ecuación</b>	<b>R<sup>2</sup></b>
<b>Lineal</b>	$y = -2,634x + 48,765$	0,6236
<b>Exponencial</b>	$y = 50,036e^{-0,086x}$	0,45795
<b>Potencial</b>	$y = 60,583x^{-0,456}$	0,50101
<b>Polinómica de grado 2</b>	$y = 0,2997x^2 - 6,8294x + 59,253$	0,71238

Tabla 5.33. Resumen análisis de regresión indicador “no sugiere mejoras”

### 5.3.7. Resumen estadístico descriptivo de la dimensión “Aspectos del servicio a mejorar”

En el cuadro siguiente se muestra el resumen de los valores obtenidos en base a la estadística descriptiva.

<b>Cuadro resumen estadístico descriptivo de la dimensión "Aspectos del servicio a mejorar"</b>				
<b>Variable</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Media</b>	<b>Desviación Estándar</b>
<b>Frecuencia / Puntualidad</b>	1862	6355	4754,75	1264,48
<b>Recorrido</b>	111	866	325,84	246,36
<b>Vehículos</b>	460	1601	963,11	315,23
<b>Conductores</b>	352	1734	902,81	430,82
<b>Otro</b>	79	975	317,81	261,00
<b>No sugiere mejoras</b>	870	4882	3089,89	1268,80

Tabla 5.34. Resumen estadístico descriptivo de la dimensión “aspectos del servicio a mejorar”



### **5.3.8. Resumen de la regresión más aproximada de la dimensión “Aspectos del servicio a mejorar”**

<b>Cuadro resumen tipo de regresión más aproximada dimensión “Aspectos del servicio a mejorar”</b>		
<b>Indicador</b>	<b>Tipo de regresión más aproximada</b>	<b>Valor adoptado por R2</b>
<b>Frecuencia / Puntualidad</b>	Potencial	0,750
<b>Recorrido</b>	Polinómica de grado 2	0,508
<b>Vehículos</b>	Polinómica de grado 2	0,170
<b>Conductores</b>	Polinómica de grado 2	0,660
<b>Otro</b>	Polinómica de grado 2	0,300
<b>No sugiere mejoras</b>	Polinómica de grado 2	0,710

Tabla 5.35. Resumen regresión más aproximada dimensión “aspectos del servicio a mejorar”

El cuadro anterior nos muestra que en cinco de las seis regresiones, la función polinómica de grado 2, fue la que más se aproximó a la evolución histórica del indicador, mientras que la restante correspondió a la potencial.

### **5.3.9. Análisis multivariante de la dimensión “Aspectos del servicio a mejorar”**

Utilizaremos el método de regresión lineal múltiple, es decir tomaremos a uno de los indicadores como variable dependiente y al resto de los indicadores, como variables independientes, de manera de analizar en cuanto, estos últimos, afectan a la variable dependiente.

## CAPÍTULO V: ENCUESTAS DE SATISFACCIÓN DE USUARIO

Se realizará un análisis multivariante, tomando como variable dependiente al indicador “no sugiere mejoras”, y como independientes al resto de los indicadores, realizando a su vez, diferentes combinaciones.

Como ejemplo, se muestra la planilla de cálculo obtenida de la regresión múltiple, en donde se tomaron como variables independientes a los indicadores “frecuencia/puntualidad”, “recorrido”, “vehículos”, “conductores”, y “otro”.

<i>Estadísticas de la regresión multivariante dimensión "Aspectos del servicio a mejorar"</i>			
Coeficiente de correlación múltiple	0,857409402		
Coeficiente de determinación R <sup>2</sup>	0,735150883		
R <sup>2</sup> ajustado	0,545972942		
Error típico	854,9382682		
Observaciones	13		
<b>ANÁLISIS DE VARIANZA</b>			
	<i>Grados de libertad</i>	<i>Valor crítico de F</i>	
Regresión	5	0,052564868	>0,05
Residuos	7		
Total	12		
	<i>Coeficientes</i>	<i>Inferior 95%</i>	<i>Superior 95%</i>
Intercepción	5954,650029	2805,210046	9104,09001
Frecuencia/Puntualidad	-0,647635341	-1,131438972	-0,1638317
Recorrido	-2,401040304	-6,237652578	1,43557197
Vehículos	0,336139081	-1,572551153	2,24482931
Conductores	0,315652397	-1,788526927	2,41983172
Otro	1,221548701	-1,04454587	3,48764327

Tabla 5.36. Cuadro estadístico de la regresión multivariante dimensión  
“aspectos del servicio a mejorar”

En este resumen, podemos visualizar que de igual modo que lo acontecido con la dimensión “funcionamiento del servicio”, el coeficiente de determinación  $R^2$ , adopta un valor razonablemente aceptable de 0,75, aunque se encuentre por debajo de los 0,85 que venimos adoptando como referencia. Por otro lado, aunque el valor de F con 0,00526, se encuentre apenas por encima de los 0,05, la tomaremos como válida, con lo cual nos indica también en este caso, que las variables no son colineales. Ahora bien, si analizamos el peso de los coeficientes de cada uno de los indicadores, que actuaron en este caso como variables independientes, podemos representarlos entonces mediante la siguiente ecuación:

## CAPÍTULO V: ENCUESTAS DE SATISFACCIÓN DE USUARIO

No sugiere mejoras = 5954,65 - 0,647. Frecuencia/puntualidad – 2,401. Recorrido + 0,336. Vehículos + 0,315. Conductores + 1,221. Otro.

De aquí, podemos interpretar que dentro los indicadores que en opinión de los usuarios, son más importantes mejorar, se destacan en primer y segundo término, en orden decreciente, “recorrido” y “otros”, seguido del indicador “frecuencia/puntualidad”, culminando con valores muy similares, los indicadores “vehículos” y “conductores”.

Para reforzar lo anterior, también se realizaron regresiones con otras combinaciones de variables, en donde también se obtuvieron resultados en donde no solo se mantuvo el orden en las posiciones de los indicadores, sino también los valores de  $R^2$  y del valor crítico de F. Se muestra a continuación un cuadro resumen con los valores obtenidos con el resto de las combinaciones realizadas.

Análisis de regresión multivariante					
Dimensión "Aspectos del servicio a mejorar"					
Variable Dependiente	Variables independientes	Coefficiente	R <sup>2</sup>	Valor crítico de F	
No sugiere mejoras	Frecuencia / Puntualidad	-0,6476	0,7352	0,0526	>0,05
	Recorrido	-2,4010			
	Vehiculos	0,3361			
	Conductores	0,3157			
	Otro	1,2215			
Variable Dependiente	Variables independientes	Coefficiente	R <sup>2</sup>	Valor crítico de F	
No sugiere mejoras	Frecuencia / Puntualidad	-0,6562	0,7304	0,0207	<0,05
	Recorrido	-1,9680			
	Vehiculos	0,3305			
	Otro	1,2602			
Variable Dependiente	Variables independientes	Coefficiente	R <sup>2</sup>	Valor crítico de F	
No sugiere mejoras	Frecuencia / Puntualidad	-0,6519	0,7286	0,0212	<0,05
	Recorrido	-2,2836			
	Conductores	0,3083			
	Otro	1,2204			
Variable Dependiente	Variables independientes	Coefficiente	R <sup>2</sup>	Valor crítico de F	
No sugiere mejoras	Frecuencia / Puntualidad	-0,6602	0,7240	0,0069	<0,05
	Recorrido	-1,8624			
	Otro	1,2582			

Tabla 5.37. Cuadro resumen regresión multivariante dimensión “aspectos del servicio a mejorar”

### 5.4. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO V

#### 5.4.1. Dimensión “funcionamiento del servicio”

##### 5.4.1.1. Indicador Frecuencia

Tanto en cantidades de respuestas como en niveles de porcentajes, este indicador ha sufrido una caída desde el 2003, en donde en dicho año, se ubicaba en la tercera posición en la serie de cantidades, con 6151 respuestas favorables, contra las 4084 respuestas favorables (duodécimo y penúltimo lugar) de 2015. Donde de manera más marcada se visualiza esta diferencia, es en el nivel porcentual, donde el año 2003 se ubica en el primer lugar de la serie con un 72,8 %, contra el 38,9 % de 2015 ubicado en la última colocación.

##### 5.4.1.2. Indicador Estado de los vehículos

Este indicador no muestra significativas diferencias en cuanto al nivel de cantidades de respuestas, ya que para el año 2003 se obtuvieron 6600 respuestas, contra las 6896, de 2015. En general tampoco existen grandes fluctuaciones en la serie temporal completa, excepto para el año 2006, el cual posee el valor mínimo de la serie, con 5016 respuestas. En cuanto a la evolución porcentual entre el año 2003 y 2015, si existe un deterioro, partiendo desde un 78,1 % en el 2003 y finalizando con un 65,6 %, en el año 2015. Llama la atención, la tendencia negativa que se viene observando desde el año 2012, el cual se ubica en el primer lugar con el 86,4%, sobre todo teniendo en cuenta, como hemos visto en el capítulo IV “Subsidios, Tarifas y Control”, las políticas de renovación de unidades llevadas a cabo por el poder ejecutivo, a partir del segundo mandato de Cristina Kirchner.

##### 5.4.1.3. Indicador Limpieza de los vehículos

El progreso de este indicador no presenta desvíos significativos a lo largo de la serie, en cuanto a las cantidades de respuestas, excepto en el año 2006, el cual se ubicó en la última posición, con 4387 respuestas. Donde sí se observa una variación significativa, es en la evolución porcentual, donde el año 2003 se ubica en la primera posición de la serie, con un

73,9 %, y el 2015 se ubica en la última, con un 52,3 %. Del mismo modo que con el indicador Estado de los vehículos, también se observa una tendencia decreciente a partir del año 2013, que además ocupó el primer lugar, con un 78 %.

### **5.4.1.4. Indicador Trato hacia el pasajero**

Si analizamos la evolución de las cantidades de este indicador, no se observan desviaciones bruscas, excepto para los años 2006, última ubicación de la serie, con 5814 respuestas y el 2014, con 5910. En donde se puede observar una tendencia decreciente, es en la evolución porcentual 2003-2015, donde se partió de un 87,4 % en 2003 (tercera posición de la serie), hasta llegar al 62,3 % de 2015 (última posición de la serie).

### **5.4.1.5. Indicador Velocidad de conducción**

En el caso de este indicador, se evidencia una notable mejoría tanto desde el punto de vista de las cantidades como de la evolución porcentual. En cuanto al nivel de las cantidades, el año 2003 se encuentra en la última posición con 3949 respuestas, mientras que el 2015, ocupa el tercer lugar con 8090 respuestas. Respecto a la evolución porcentual, también se repite la misma tendencia, por cuanto el 2003 se sigue manteniendo en la última posición con el 46,7%, mientras que el año 2015 obtiene el 77 %.

### **5.4.1.6. Indicador Satisfacción con el servicio**

Para este indicador, tanto en la evolución de cantidades como de porcentajes, no se observan grandes fluctuaciones entre el año 2003 y 2015. Específicamente en relación a las cantidades, existe un pequeño margen favorable al 2015, que obtuvo 7480 respuestas, obteniendo además el primer lugar de la serie, contra las 6648 respuestas del año 2003. Respecto a la evolución porcentual, esta tendencia se revierte pero de una manera poco marcada, pasando de un 78,70% para el año 2003, al 71,20 % en el año 2015.

### **5.4.2. Dimensión “aspectos del servicio a mejorar”**

#### **5.4.2.1. Indicador Frecuencia / Puntualidad**

Tanto en cantidades de respuestas como en niveles de porcentajes, este indicador ha sufrido un deterioro desde el 2003, ya que en dicho año, y con 1862 respuestas, se ubica con la menor cantidad de reclamos de la serie, mientras que el 2015 ocupa el segundo lugar con 6220 respuestas, o sea un 334 % superior. Si lo medimos respecto a la evolución porcentual, también se repite esta tendencia, ya que para 2003 el porcentaje era de tan solo el 22% y en el 2015 creció al 59,2 %.

#### **5.4.2.2. Indicador Recorrido**

Mas allá que como hemos analizado anteriormente, este resultó ser un indicador con un comportamiento bastante volátil a través de la serie, tanto en las cantidades como en la evolución porcentual, en ambos casos la tendencia de estos reclamos fue en aumento desde el 2003, en donde se produjeron 196 respuestas, contra las 735, de 2015, lo cual transformado a nivel de porcentaje, representa un salto desde del 2,3 % al 7%.

#### **5.4.2.3. Indicador Vehículos**

En este caso se observa entre los años 2003 y el 2015, tanto en cantidades como en porcentajes, un deterioro del indicador, ya que durante 2003 se produjeron 694 reclamos, contra los 1093 de 2015, que traducido a porcentajes significó un incremento desde el 8,2, al 10,4 %.

#### **5.4.2.4. Indicador Conductores**

Este es un indicador donde claramente se ha producido un considerable aumento en los reclamos, por cuanto en el año 2003 los mismos fueron de 718, en contraposición con los 1734 de 2015, lo cual representa un crecimiento del 241%. En cuanto a la evolución

porcentual, se mantiene la misma tendencia con guarismos muy similares, pasando del 8,5 % en 2003, al 16,5 % en 2015.

### **5.4.2.5. Indicador Otro**

Este es un indicador que resulta algo ambiguo para su análisis, ya que su opción resulta tan abierta como incierta. Se destaca claramente el año 2007, como el año de mayor cantidad de reclamos y nivel de porcentaje de toda la serie. En cuanto a los niveles desarrollados punto a punto entre el 2003 y 2015, este último obtuvo un 1,75 % , contra el 1,20 % del 2003.

### **5.4.2.6. Indicador No sugiere mejoras**

En el caso de este indicador, la tendencia 2003-2015, resulta decreciente, tanto en cantidad de respuestas, como de su evolución porcentual, ya que en el año 2003, se obtuvieron 4882 respuestas, siendo este, el nivel alcanzado más alto de la serie, contra los 2217 de 2015. En cuanto a la evolución porcentual, también se mantuvo esta tendencia decreciente, pasando del 57,8 % en 2003, al 21,1 % en 2015.

### **5.4.3. Conclusiones finales del Capítulo V**

Visto el análisis en particular de cada indicador, pasaremos a continuación a relacionar algunos indicadores pertenecientes a dimensiones distintas, pero los cuales guardan correspondencia temática entre sí.

Si por ejemplo, relacionamos el indicador “frecuencia” (dimensión “funcionamiento del servicio”) con el indicador “frecuencia/puntualidad” (dimensión “aspectos del servicio a mejorar”), ambos siguen la misma tendencia decreciente, ya que como hemos visto, es uno de los aspectos cuyo desempeño ha desmejorado a traves del período 2003 -2015, como así también, el aumento en el nivel de sus reclamos. Por último, los valores obtenidos del coeficiente de determinación  $R^2$  en ambos casos, fueron aceptables, resultando entre 0,75 y 0,78.

## CAPÍTULO V: ENCUESTAS DE SATISFACCIÓN DE USUARIO

Podemos relacionar también los indicadores “estado de los vehículos” y “limpieza de los vehículos” (ambos de la dimensión “funcionamiento del servicio”), con el indicador “vehículos” (dimensión “aspectos del servicio a mejorar”), en donde también se ha detectado un deterioro a través de la serie , como así también un aumento en la generación de reclamos. En estos casos, los valores adoptados por  $R^2$ , fueron insignificantes.

Por último, si comparamos el indicador “trato hacia el pasajero” (dimensión “funcionamiento del servicio”) con el indicador “conductores” (dimensión “aspectos del servicio a mejorar”), siguen la tendencia decreciente, junto con un aumento de los reclamos en ese sentido. Por último, los valores obtenidos del coeficiente de determinación  $R^2$ , fueron moderados, resultando entre 0,48 y 0,66, adoptando ambos indicadores, el comportamiento de una función polinómica de grado 2.

Por último, tomando lo desarrollado en la regresión multivariante de ambas dimensiones, podemos resumir lo analizado, en los siguientes cuadros:

	Dimensión "funcionamiento del servicio"		
Posición	Indicador	Valor coeficiente regresión multivariante	Tendencia 2003-2015
1	Estado de los vehículos	0,97	Negativa
2	Limpieza de los vehículos	-0,97	Negativa
3	Trato hacia el pasajero	0,33	Negativa
4	Frecuencia	0,22	Negativa
5	Velocidad de conducción	0,08	Positiva

Tabla 5.38. Cuadro resumen dimensión “funcionamiento del servicio”



	Dimensión "aspectos del servicio a mejorar"		
Posición	Indicador	Valor coeficiente regresión multivariante	Tendencia 2003-2015
1	Recorrido	-2,4	Negativa
2	Otro	1,2	Negativa
3	Frecuencia / Puntualidad	-0,65	Negativa
4	Vehículos	0,34	Negativa
5	Conductores	0,31	Negativa

Tabla 5.39. Cuadro resumen dimensión “aspectos del servicio a mejorar”

Lo anterior nos muestra que prácticamente en la totalidad de indicadores representativos para los usuarios bajo las dimensiones de “funcionamiento del servicio” y “aspectos del servicio a mejorar”, las tendencias en la percepción de los usuarios sobre los mismos a lo largo del período 2003-2015, han resultado negativas.

Por último, el único de los indicadores que ha resultado con tendencia positiva, ha sido el de “velocidad de conducción”, el cual teniendo tan bajo valor de su coeficiente, y siendo este además el menor de todos ellos, podría ser descartado de este análisis.



### CONCLUSIONES FINALES

A lo largo de esta tesis, se han ido siguiendo de manera metodológica el objetivo general y los específicos, para llegar a la comprobación tanto de la hipótesis principal como de las derivadas.

Comenzaremos entonces por ir desarrollando cada una de las hipótesis derivadas para luego concluir con la hipótesis principal.

**Hipótesis derivada 1:** El gobierno nacional ha ocupado una posición central y de privilegio dentro de la red de actores, debido a su mayor capacidad y disponibilidad de recursos.

Se ha visto y desarrollado en profundidad que el gobierno nacional, ha ocupado permanentemente un rol de actor promotor (Dente y Subirats, 2014:122) dentro de la red de actores (Zurbriggen, 2003), tanto en la generación de la mayoría de los numerosos intentos fallidos de acuerdos con los gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires, como de la fijación de políticas tarifarias y de subsidios. Por lo que se ha analizado, el gobierno central ha basado la toma de decisiones su mayor capacidad de generación y administración de los recursos (Dente y Subirats, 2014:90).

Por lo tanto podemos afirmar el cumplimiento de la primera hipótesis derivada.

**Hipótesis derivada 2:** El tema del transporte público automotor ha ocupado en determinados momentos, una posición relevante dentro de la agenda pública y gubernamental.

Se ha podido observar que el tema de transporte público automotor de pasajeros ha estado permanentemente a través de las últimas décadas formando parte de la agenda gubernamental, y en numerosas de esas ocasiones, también dentro de la agenda pública (Elder y Cobb, 1984).

La inclusión dentro de la agenda pública (Bañón y Carrillo, 1997) se ha podido detectar con mayor claridad durante los mandatos de Cristina Fernández de Kirchner, en momentos de su

## CONCLUSIONES FINALES

---

disputa mediática por el traspaso de los subtes, con el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri.

En cuanto a la inclusión dentro de la agenda de gobierno, se ha analizado que ha estado presente desde 1973 en ocasión de los primeros estudios sobre el transporte en la R.M.B.A., hasta la actualidad, destacándose por ejemplo los intentos del ECOTAM de 1998, o el del Metrobus de 2009.

También ha estado presente dentro de la agenda de gobierno (Elder y Cobb, 1984), durante el mandato de Néstor Kirchner, en ocasión de la implementación de la política de subsidios al transporte mediante el SISTAU, como así también durante los mandatos de Cristina Kirchner, a través de la continuidad de la política de subsidios y la implementación del sistema SUBE.

Por lo tanto podemos afirmar el cumplimiento de la segunda hipótesis derivada.

**Hipótesis derivada 3:** Los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas, han tenido momentos de continuidad y momentos de ruptura.

Se ha podido observar que durante el período analizado, han transcurrido momentos en donde existieron momentos de continuidad de políticas, como por ejemplo en cuanto al otorgamiento de los subsidios al transporte, o de congelamiento de tarifas desde el año 2000 hasta el 2008, como así también períodos de ruptura durante los innumerables intentos de acuerdos por crear una autoridad jurisdiccional común desde el año 1980, o del periodo de ruptura acontecido en el año 2012, entre el gobierno nacional y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en ocasión del traspaso de los subtes.

Por lo tanto aquí también podemos afirmar el cumplimiento de la tercera hipótesis derivada.

**Hipótesis derivada 4:** El grado de satisfacción de los usuarios con el servicio de transporte, ha tenido en gran parte de la serie temporal a analizar, un impacto negativo.

## CONCLUSIONES FINALES

---

Visto lo analizado en el capítulo 5 “Encuestas”, la evolución generalizada, entre el año 2003 y 2015, de todos los indicadores de satisfacción de los usuarios con el servicio, poseen tendencia negativa.

Por lo tanto aquí también podemos afirmar el cumplimiento de la cuarta hipótesis derivada.

### **Hipótesis principal:**

La continuidad de las políticas que han llevado adelante los actores del sistema del transporte público automotor de pasajeros de la región metropolitana de Buenos Aires, no han impactado favorablemente sobre el funcionamiento del servicio, debido a que las mismas han transitado por períodos de ruptura por falta de acuerdo y con escaso funcionamiento de las relaciones intergubernamentales.

Ya demostradas las cuatro hipótesis derivadas de esta principal, podemos afirmar también que los períodos de continuidades y rupturas de las políticas, en donde en muy pocas oportunidades se han podido llevar acuerdos que se pudieran concretar y perdurar en el tiempo, y en donde tanto las RIGS ( Agranoff, 1991) como los acuerdos federales (Covarrubias, 2007), se han llevado en diversas ocasiones, no han brindado el resultado suficiente como para poder impactar favorablemente sobre el funcionamiento del servicio.

Por último entonces también se cumple la hipótesis principal.

### **Perspectivas a futuro**

El desarrollo de este estudio de caso puede tomado en cuenta para futuras investigaciones sobre centros urbanos latinoamericanos tales como la ciudad de Mexico o de Sao Paulo, para poder comparar el funcionamiento del sistema político de transporte en ciudades de tamaño de transporte equivalente. También podría tomarse como referencia, el funcionamiento del modelo de Consorcio utilizado en la comunidad de Madrid.



## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

Agranoff, R.(1991) *“Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales”*. Papeles de trabajo de Gobierno y Administración Pública. Instituto Universitario Ortega y Gasset. Madrid.

Aguilar Villanueva (1993) *“Problemas públicos y agenda de gobierno”*. Editorial Porrúa. Mexico.

Aguilar Villanueva (1992) *“La hechura de las políticas”*. Editorial Porrúa. Mexico.

Anderson, W. (1960) *“Intergovernmental relations in review”*. University of Minnesota Press, Minneapolis. Estados Unidos, en Agranoff (1991).

Barnard, C. (1938) *“The functions of the executive”*. Harvard University Press, en Aguilar Villanueva (1993).

Birkland,T. A. (1997) *“After disaster: Agenda setting, public policy and focusing events”*. Georgetown University Press. Washington D.C., en Zahariadis (2010).

Börzel, T. A. (1997) *“What’s so special about policy networks?”*. An exploration of the concept and Its usefulness in studying european governance, en Zurbriggen (2003).

Cameron, D. (2000) *“Las estructuras de las relaciones intergubernamentales”*, ponencia presentada en el Forum of Federations, Mont - Tremblant, Quebec. Canada.

Carrillo, E. (1997) *“La nueva administración pública”*. Alianza Editorial. Madrid.

Cobb, R. y Elder. Ch. (1972). *“Participation in American Polities: the dynamics of agenda-building”*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, en Aguilar Villanueva (1993).

Cobb, R., Ross, J.K. y Ross H.M. (1976). *"Agenda building as a comparative political process"*, en American Political Science Review, vol. 70, en Aguilar Villanueva (1993).

Cohen, M., March, J. Olsen, J. (1972) *"A garbage can model of organizational choice"*, Administrative science trimestral, en Aguilar Villanueva (1993).

Cohen, M., March J. (1974) *"Leadership and ambiguity"*. McGraw-Hill. New York.

Colino, C. (2003) *"La organización territorial del Estado"*, Tema XII, en Teoría del Estado, Guerrero, Lara, Sanz. UNED. Madrid.

Covarrubias, O. (2007) *"Transversalidad y coordinación de las políticas de estado en el federalismo"* XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública *"¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?"*, Caracas. Venezuela.

Crick, B. (2001) *"En defensa de la política"*, Colección Kriterion, Tusquets Editores, Barcelona, en Covarrubias (2001).

Dente, B., Subirats, J. (2014) *"Decisiones públicas"*, 1ª edición, Editorial Ariel, Barcelona.

Dye, T. (1972) *"Understanding Public Policy"*. Prentice Hall Inc. Nueva Jersey en Subirats, et al. (2008).

Drucker, P., F. (1985) *"The effective executive"*. Harper & Row. New York, en Zahariadis (2010).

Elazar, D. (1990). *"Exploración del federalismo"*. Cap.2. *"¿Que es el federalismo?"*. Editorial Hacer. Barcelona.

Elder, C, Cobb, R. (1984) *"Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos"*. Policy Sciences Journal. Vol.13. Nº 1.



## BIBLIOGRAFÍA

---

Freemann, L. J. (1965), *"The policy process"*, Editorial Knopf, New York, en Zurbriggen (2003).

Feldman, MS. (1989) *"Order without design: information production and policy making"*. Stanford University Press, en Zahariadis (2010).

Garnier, L. (2000), *"Función de coordinación de planes y políticas"*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Naciones Unidas-ILPES, Santiago de Chile, en Covarrubias (2007).

Goodin ,R. , Waldner I. *"Pensar en grande, pensar en pequeño y simplemente no pensar"*, Public Policy. Vol 7. Nº 1.

Gusfield, J (1981) *"The culture of public problems"*.University of Chicago Press. Chicago. Estados Unidos, en Subirats et. al (2008).

Heclo, H.(1978): *"Las redes de asuntos y el poder ejecutivo"*.The new american political system. A King, edit. American Enterprise Institute, Washington, D.C.

John, P. (1999): *"Policy networks"*, contribution to Nash, K.; Scott, A.Blackwell Companion to Political Sociology, second draft, en Zurbriggen (2003).

Jones, B. D. (1994) *"Reconceiving decision-making in democratic politics. Attention, choice, and public policy"*. The university of Chicago press books. Chicago, en Zahariadis (2010).

Jones, C. (1984), *"An Introduction to the study of public policy"* Brooks Cole Publishing Company. Monterrey, en Carrillo (1997).

Kingdon, J. (1995) *"Agendas, alternatives, and public policies"*,2º Ed. Harper Collins. New York.

Kingdon, J. (1984). *"Agendas, altenatives and Public Policies"*, Boston, Little Brown.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Klijn, E. H. (1998) *“Redes de políticas públicas: una visión general”*, Managing Complex Networks. Sage Publishing, Londres.

Lindblom, C. (1959) *“The science of muddling through”*, Public Administration Review, N° 19.

Lindblom, C. (1979) *“Todavía tratando de salir del paso”*, Public Administration Review, N°. 39.

Lindblom, C. (1980) *“The policy making process”*, 2a. ed. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, en Aguilar Villanueva (1992).

Linz, J. (1999) *“Democracia, multinacionalismo y federalismo”*. Revista española de ciencia política N° 1. Madrid.

Lowi, T. J (1969), *“The end of liberalism”*, W. W. Norton & Company, New York, en Zurbriggen (2003).

Mackenzie, A. (1997) *“The time trap”*. 3º Ed. American Management Association. New York, en Zahariadis (2010).

Marsh, D. (1997): *“ La convergencia entre las teorías del Estado”*, en Marsh y Stoker, *“Teoría y métodos de la Ciencia Política”*, Alianza Editorial, Madrid, en Zurbriggen (2003).

March, J. y Olson J. (1976) *“Ambiguity and choice in organization”*. The university of Chicago press. Oslo.

May, P. (1981), *“Claves para diseñar opciones de políticas”*. Policy analysis, vol. 7, N°. 2.

Morata, F. (1991). Revista de documentación administrativa. N° 225. Cap. *“Políticas públicas y relaciones intergubernamentales”*. Madrid.

Paz, C., Giménez, A. y Roig, M. (2010) *“Inmigración, integración, mediación intercultural y participación ciudadana”*, Editorial Club Universitario, Alicante.

Pressman, J. L. , Wildavsky, A. (1998), *“Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland”*. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México, en Covarrubias (2007).

Rhodes, R. A. (1997) *“El institucionalismo”*, en Marsh y Stoker “Teoría y métodos de la ciencia política”, Alianza Editorial, Madrid, en Zurbriggen (2003).

Scharpf, F. W. (1981) *“Formulazione delle politiche ed implementazione. problemi ed approcci”* en Donolo y fichera (Eds). Il governo debole: forme e limiti della razionalità politica, Bari, De Donato, en Morata (1991).

Scharpf, F. W. (1978) *“Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives”* en Hanf K. y Scharpf F. ”Interorganizational policy making”, en Klijn (1998).

Simon, H. (1957) *“Models of Man”*, John Wiley, New York, en Aguilar Villanueva (1992).

Stone. D. (2001) *“Policy paradox. The art of political decision making”*, Editorial Norton, New York.

Subirats, J. Knoepfel, P, Larrue, C, Varone, F (2008) *“Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel. Barcelona. España.

Universidad Tecnológica Nacional (2009) *“Transporte público automotor de pasajeros en la Argentina”*. Editorial de la Universidad Tecnológica Nacional. Buenos Aires. Argentina.

Watts, R., L. (2006) *“Sistemas federales comparados”*. Editorial Marcial Pons. Madrid. España.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Wildavsky, A. (1979) *“Speaking truth to power. the art and craft of policy analysis”* Boston, Little Brown, en Aguilar Villanueva (1993) y (1992).

Wilson, J. Q. (1989) *“Bureaucracy”*. Basics Books. New York, en Zahariadis (2010).

Wright, D. S. (1988) *“Understanding intergovernmental relations”*, Brooks/Cole, Belmont , California, en Agranoff (1991).

Yehezkel Dror, (1964) *“Salir del paso, ¿"ciencia" o inercia?”*. Public Administration Review, vol. 24, 1964.

Zahariadis, N. (2003) *“Ambiguity and choice in public policy. Political decision making in democracies”*. Georgetown University Press. Washington D.C., en Zahariadis, (2010).

Zahariadis, N. (2010) *“El marco de las corrientes múltiples”*, Cap. 3, Sabatier, Paul, A. (2010) *“Teorías del proceso de las políticas públicas”*, 1º Edición, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina.

Zurbriggen, C. (2003) *“Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica”*. Institut internacional de Governabilitat de Catalunya .

### Artículos

Centro Tecnológico de Transporte Tránsito y Seguridad Vial (C3T). Universidad Tecnológica Nacional (2012) *“9 preguntas a 9 especialistas, a raíz del proyecto de implementación de un Ente Tripartito de Transporte para la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)”*. <http://c3t.fra.utn.edu.ar/?p=388>

Kralich, S. (1998) *“El transporte urbano entre la globalización y la fragmentación. El caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires”* – EURE. v.24 n.71 Santiago - versión impresa ISSN 0250-7161.

Vicente, O. , Brennan, P. (1987) *“El problema jurisdiccional y el transporte urbano. El caso de Buenos Aires”*. Secretaría de Transporte. II Encuentro Técnico Latinoamericano sobre Transportes Urbanos. Mar del Plata. Buenos Aires. Argentina.

### **Normativa del gobierno Nacional**

#### **Leyes**

Ley 23.696

Ley 23.928

Ley 24.430

Ley 25.031

Ley 25.561

Ley 25.820

Ley 25.972

Ley 26.028

Ley 26.077

Ley 26.204

Ley 26.339

Ley 26.456

Ley 26.563

Ley 26.729

Ley 26.896

Ley 27.200

#### **Decretos**

Decreto 1143/1991

Decreto 2128/1991

Decreto 2284/1991

Decreto 958/1992

Decreto 104/1993  
Decreto 1836/1993  
Decreto 656/1994  
Decreto 660/1996  
Decreto 1388/1996  
Decreto 454/2001  
Decreto 976/2001  
Decreto 1377/2001  
Decreto 652/2002  
Decreto 2407/2002  
Decreto 301/2004  
Decreto 678/2006  
Decreto 98/2007  
Decreto 449/2008  
Decreto 449/2008  
Decreto 84/2009  
Decreto 1479/2009  
Decreto 874/2012  
Decreto 1004/2014  
Decreto 110/2015

### **Resoluciones**

415/1987 del Ministerio de Obras y Servicios Públicos  
17/2000 del Ministerio de Infraestructura y Vivienda  
1006/2000 del Ministerio de Economía  
82/2002 del Ministerio de la Producción de la Nación  
23/2003 de la Secretaría de Transporte de la Nación  
179/2004 de la Secretaría de Trabajo de la Nación  
443/2004 de la Secretaría de Transporte de la Nación  
1170/2007 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios  
13/2009 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios  
235/2011 de la Secretaría de Transporte de la Nación

66/2012 del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.  
422/2012 del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.  
962/2012 del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.  
975/2012 del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.  
37/2013 del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.  
843/2013 del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.  
1609/2013 del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.  
1761/2013 del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación.  
39/2014 del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación  
367/2014 del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación  
403/2014 del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación  
579/2014 del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación

### **Sitios web de organismos oficiales nacionales**

<http://www.agn.gov.ar/>  
<http://www.boletinoficial.gov.ar>  
<http://www1.hcdn.gov.ar>  
<http://www.indec.gov.ar>  
<http://www.infoleg.gov.ar>  
<http://www.mininterior.gov.ar>  
<http://www.presidencia.gob.ar>  
<http://www.transporte.gov.ar>  
<http://www.senado.gov.ar>  
<http://www.ucofin.gov.ar/>

### **Documentación de organismos oficiales nacionales**

Auditoría General de la Nación (A.G.N.) – Informe de Auditoria – Año 2012 - Actuación AGN N° 300/10 "Verificar el estado de los permisos de explotación otorgados a las operadoras de transporte urbano de pasajeros de Jurisdicción Nacional en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)" <http://www.agn.gov.ar/informes/verificar-el-estado-de-los-permisos-de-explotacion-otorgados-las-operadoras-de-transporte>

## **BIBLIOGRAFÍA**

---

Auditoría General de la Nación (A.G.N.) – Año 2014 - Informe de Auditoria - Actuación AGN N° 641/11 - “Controles por la ST y la CNRT respecto de los subsidios otorgados”  
<http://www.agn.gov.ar/informes/controles-por-la-st-y-la-cnrt-respecto-de-los-subsidios-otorgados>

Comisión Nacional de Regulación del Transporte (C.N.R.T.) - Base de datos encuesta de satisfacción de usuarios – Período 2003-2015. (en posesión del autor)

### **Normativa de la Ciudad de Buenos Aires**

#### **Leyes**

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996)

Ley 210/1999

Ley 1925/2006

Ley 2148/2006

Ley 2.992/2009

Ley 3381/2009

Ley 4013/2011

#### **Decretos**

Decreto 532/2007

Decreto 498/2008

Decreto 1070/2009

Decreto 660/2011

#### **Resoluciones**

Resolución 64/2011 de Subsecretaría de Transporte - Ministerio de Desarrollo Urbano.



### **Sitios web de organismos oficiales del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires**

<http://www.buenosaires.gob.ar/legalytecnica/normativa/formulario-de-busqueda>

<http://www.cedom.gov.ar>

### **Normativa de la Provincia de Buenos Aires**

#### **Leyes**

Ley Orgánica de Ministerios 13.757

Ley 7396

#### **Decretos Ley**

Decreto Ley 16378/57 – Ley Orgánica del Transporte de Pasajeros

#### **Decretos**

Decreto 1441/2003

Decreto 2594/2006

Decreto 1081/2010

Decreto 0002/2011

Decreto 220/2014

#### **Resoluciones**

Resolución 441/2012 de la Agencia Provincial del Transporte

Resolución 995/2012 del Ministerio de Jefatura de Ministros

Resolución 001/2013 de la Agencia Provincial del Transporte

Resolución 196/2014 de la Agencia Provincial del Transporte

Resolución 374/2014 de la Agencia Provincial del Transporte.

### **Sitios web de organismos oficiales provinciales**

<http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/>

<http://www.mosp.gba.gov.ar>

<http://www.prensa.gba.gov.ar>

### **Sitios web de cámaras empresarias**

[www.camaradetransporte.com.ar](http://www.camaradetransporte.com.ar)

<http://www.ceap.org.ar>

<http://www.aaeta.org.ar/>

<http://fatap.org.ar/>

### **Medios de prensa**

[www.ambito.com](http://www.ambito.com)

<http://www.clarin.com/>

<http://www.infobae.com/>

<http://www.lanacion.com.ar>


<http://www.pagina12.com.ar>

<http://prensa.argentina.ar>


<http://www.telam.com.ar>

## ANEXOS

## Modelo de encuesta 2003 – 2007

ENCUESTA DE OPINIÓN A LOS USUARIOS DEL AUTOTRANSPORTE									
 <small>COMISION NACIONAL DE REGULACION DEL TRANSPORTE</small>		ID. Encuesta <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 40px; height: 15px;"></span> <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 40px; height: 15px;"></span>		Fecha <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 20px; height: 15px;"></span> <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 20px; height: 15px;"></span> <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 20px; height: 15px;"></span> <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 20px; height: 15px;"></span> : <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 20px; height: 15px;"></span>					
		<small>Encuestador      Nro. Encuesta</small>		<small>Día      Mes      Año      Hora      mi</small>					
Lugar <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 300px; height: 15px;"></span>									
<b>Identificación del servicio:</b>		Línea que espera:				Ramal:			

**INICIO DE LA ENCUESTA**  


**1. ¿Con qué frecuencia viaja en esta línea?**  

Diariamente ☐ 1  
 Dos o tres veces por semana ☐ 2  
 Una vez por semana ☐ 3  
 Una vez cada 15 días ☐ 4  
 Una vez o menos por mes ☐ 5  
 No viaja habitualmente en esta línea ☐ 6

**FIN DE LA ENCUESTA**

**2. El motivo más frecuente de sus viajes es por ...**  

trabajo ? ☐ 1  
 estudio ? ☐ 2  
 trámites ? ☐ 3  
 salud ? ☐ 4  
 otro ? ☐ 5 ▶ Cual?

**3. Respecto a esta línea, ¿cuál es su opinión en cuanto a ...**

	mb	b	r	m	ns/nc
	1	2	3	4	5
3.1- la frecuencia ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3.2- el estado de los vehículos ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3.3- la limpieza ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3.4- las máquinas expendedoras?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3.5- la cartelería informativa?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**4. Respecto a los choferes de esta línea, ¿cuál es su opinión en cuanto a ...**

	mb	b	r	m	ns/nc
	1	2	3	4	5
4.1- trato al pasajero ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4.2- respeto a las paradas ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4.3- acercar al cordón ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4.4- respeto a los semáforos ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4.5- velocidad de conducción ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**5. ¿Se encuentra satisfecho con el servicio de esta línea ?**  

Si ☐ 1  
 No ☐ 2 ▶ Porqué?   
 ns /nc ☐ 3

**6. ¿Cuál aspecto piensa que es prioritario mejorar?**  

Frecuencia / puntualidad ☐ 1  
 Recorrido ☐ 2  
 Vehículos ☐ 3  
 Conductores ☐ 4  
 Otro (Aclarar en Observ.) ☐ 5  
 Ns / nc ☐ 6

**7. ¿Alguna vez realizó algún reclamo contra esta línea**  


Si ☐ 1 → **8. ¿dónde la realizó?**  

al conductor o inspector ☐  
 ante la empresa ☐  
 ante la CNRT ☐  
 otro ☐

No ☐ 2

**9. Características del Encuestado**  

9.1 Sexo: Femenino ☐ 1      Masculino ☐ 2  
 9.2 Edad:   
 9.3 Nivel de instrucción:      Primario ☐ 1  
                                                  Secundario ☐ 2  
                                                  Universitario ☐ 3  
                                                  ns /nc ☐ 4

**FIN DE LA ENCUESTA**  



**10. Observaciones y sugerencias**

Encuesta incompleta por

Se fue de la parada   
 Otro motivo

260

## Modelo de encuesta 2008 – 2012

ENCUESTA DE OPINIÓN A LOS USUARIOS DEL AUTOTRANSPORTE URBANO					
 <small>COMISION NACIONAL DE REGULACION DEL TRANSPORTE</small>	ID. Encuesta			Fecha	
	<small>estador</small>	<small>Encuesta</small>	<small>###</small>	<small>:</small>	<small>min</small>
Lugar					
<b>Identificación del servicio:</b>		Línea que espera:		Ramal:	

**INICIO DE LA ENCUESTA**  
↓

**1. ¿Con qué frecuencia viaja en esta línea?**  

Diariamente  
Dos o tres veces por semana  
Una vez por semana  
Una vez cada 15 días  
Una vez o menos por mes  
habitualmente en esta línea

☐ 1  
☐ 2  
☐ 3  
☐ 4  
☐ 5  
☐ 6

**2. El motivo de este viaje es por ...**  

trabajo ?  
estudio ?  
trámites ?  
salud ?  
otro ?

☐ 1  
☐ 2  
☐ 3  
☐ 4  
☐ 5

**3. Respecto a esta línea, ¿cuál es su opinión en cuanto a ...**  

	mb	b	r	m	ns/nc
3.1- la frecuencia ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3.2- estado de los vehículos ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3.3- la limpieza ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3.4- ruido de los vehículos ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3.5- tarifas expendedoras?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**4. Respecto a los choferes de esta línea, ¿cuál es su opinión en cuanto a ...**  

	mb	b	r	m	ns/nc
4.1- trato al pasajero ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4.2- respeto a las paradas ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4.3- acercar al cordón ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4.4- respeto a los semáforos ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4.5- seguridad de conducción ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**5. ¿Se encuentra satisfecho con el servicio de esta línea ?**  

Muy satisfecho  
Satisfecho  
Poco satisfecho  
Insatisfecho  
ns /nc

☐ 1  
☐ 2  
☐ 3  
☐ 4  
☐ 5

**6. ¿Cuál aspecto piensa que es prioritario mejorar?**  

Frecuencia / puntualidad  
Recorrido  
Vehículos  
Conductores  
Otro (Aclarar en Observ.)  
Ns / nc

☐ 1  
☐ 2  
☐ 3  
☐ 4  
☐ 5  
☐ 6

**7. ¿Alguna vez realizó algún reclamo contra esta línea?**  

Si  
No

☐ 1  
☐ 2

**8. ¿dónde la realizó?**  

al conductor o inspector  
ante la empresa  
ante la CNRT  
otro

☐ 1  
☐ 2  
☐ 3  
☐ 4

**9. ¿Conoce la CNRT?**  

Sí  
No

☐ 1  
☐ 2

**10. ¿Conoce sus funciones?**  

Sí  
No

☐ 1  
☐ 2

**11. Características del Encuestado**  


11.1 Sexo:  
11.2 Edad:  
11.3 Nivel de instrucción:

Femenino  
☐ 1  
Masculino  
☐ 2  
Primario  
☐ 1  
Secundario  
☐ 2  
Universitario  
☐ 3  
ns /nc  
☐ 4


**12. Observaciones**

**FÍN DE LA ENCUESTA**

## Modelo de encuesta 2013

ENCUESTA DE OPINIÓN A LOS USUARIOS DEL AUTOTRANSPORTE URBANO																																																	
 <small>COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE</small>	ID. Encuesta <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 40px; height: 20px; vertical-align: middle;"></span> <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 40px; height: 20px; vertical-align: middle;"></span> <small>Encuestador      Pts. Encuesta</small>																																																
Fecha <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 30px; height: 20px; vertical-align: middle;"></span> <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 30px; height: 20px; vertical-align: middle;"></span> <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 30px; height: 20px; vertical-align: middle;"></span> <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 30px; height: 20px; vertical-align: middle;"></span> : <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 30px; height: 20px; vertical-align: middle;"></span> <small>Día      Mes      Año      Hora      Min.</small>																																																	
Lugar <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 150px; height: 20px; vertical-align: middle;"></span>																																																	
<b>Identificación del servicio:</b> Línea que espera: <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 100px; height: 20px; vertical-align: middle;"></span> Ramal: <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 50px; height: 20px; vertical-align: middle;"></span>																																																	
<b>INICIO DE LA ENCUESTA</b>																																																	
<p>1. ¿Con qué frecuencia viaja en esta línea?</p> <p style="text-align: center;"> Diariamente <input type="radio"/> 1  Dos o tres veces por semana <input type="radio"/> 2  Una vez por semana <input type="radio"/> 3  Una vez cada 15 días <input type="radio"/> 4  Una vez o menos por mes <input type="radio"/> 5  No viaja habitualmente en esta línea <input type="radio"/> 6 → ENCUESTA </p>	<p>6. ¿Cual aspecto piensa que es prioritario mejorar?</p> <p style="text-align: center;"> Frecuencia / puntualidad <input type="radio"/> 1  Recorrido <input type="radio"/> 2  Vehículos <input type="radio"/> 3  Conductores <input type="radio"/> 4  Otro (Aclarar en Observ.) <input type="radio"/> 5  Ns / nc <input type="radio"/> 6 </p>																																																
<p>2. El motivo de este viaje es por ...</p> <p style="text-align: center;"> trabajo ? <input type="radio"/> 1  estudio ? <input type="radio"/> 2  trámites ? <input type="radio"/> 3  salud ? <input type="radio"/> 4  otro ? <input type="radio"/> 5 </p>	<p>7. ¿Alguna vez realizó algún reclamo contra esta línea?</p> <p>Si <input type="radio"/> 1 → 8. ¿dónde la realizó?</p> <p style="text-align: center;"> al conductor o inspector <input type="radio"/> 1  ante la empresa <input type="radio"/> 2  ante la CNRT <input type="radio"/> 3  otro <input type="radio"/> 4 </p> <p>No <input type="radio"/> 2</p>																																																
<p>3. Respecto a esta línea, ¿cual es su opinión en cuanto a ...</p> <table style="width: 100%; text-align: center;"> <thead> <tr> <th></th> <th>mb</th> <th>b</th> <th>r</th> <th>m</th> <th>ns/nc</th> </tr> <tr> <th></th> <th>1</th> <th>2</th> <th>3</th> <th>4</th> <th>5</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>3.1- la frecuencia ?</td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>3.2- el estado de los vehículos ?</td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>3.3- la limpieza ?</td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>3.4- la cartelera de los vehículos ?</td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>3.5- las máquinas expendedoras?</td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>3.6- las máquinas de SUBE?</td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> </tr> </tbody> </table>		mb	b	r	m	ns/nc		1	2	3	4	5	3.1- la frecuencia ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	3.2- el estado de los vehículos ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	3.3- la limpieza ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	3.4- la cartelera de los vehículos ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	3.5- las máquinas expendedoras?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	3.6- las máquinas de SUBE?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<p>9. ¿Conoce la CNRT?</p> <p>SI <input type="radio"/> 1 → 10. ¿Conoce sus funciones?</p> <p style="text-align: center;"> SI <input type="radio"/> 1  No <input type="radio"/> 2 </p> <p>No <input type="radio"/> 2</p>
	mb	b	r	m	ns/nc																																												
	1	2	3	4	5																																												
3.1- la frecuencia ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>																																												
3.2- el estado de los vehículos ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>																																												
3.3- la limpieza ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>																																												
3.4- la cartelera de los vehículos ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>																																												
3.5- las máquinas expendedoras?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>																																												
3.6- las máquinas de SUBE?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>																																												
<p>4. Respecto a los choferes de esta línea, ¿cual es su opinión en cuanto a ...</p> <table style="width: 100%; text-align: center;"> <thead> <tr> <th></th> <th>mb</th> <th>b</th> <th>r</th> <th>m</th> <th>ns/nc</th> </tr> <tr> <th></th> <th>1</th> <th>2</th> <th>3</th> <th>4</th> <th>5</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>4.1- trato al pasajero ?</td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>4.2- respeto a las paradas ?</td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>4.3- acercar al cordón ?</td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>4.4- respeto a los semáforos ?</td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> </tr> <tr> <td>4.5- velocidad de conducción ?</td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> <td><input type="radio"/></td> </tr> </tbody> </table>		mb	b	r	m	ns/nc		1	2	3	4	5	4.1- trato al pasajero ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	4.2- respeto a las paradas ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	4.3- acercar al cordón ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	4.4- respeto a los semáforos ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	4.5- velocidad de conducción ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<p>11. Características del Encuestado</p> <p>11.1 Sexo: Femenino <input type="radio"/> 1      Masculino <input type="radio"/> 2</p> <p>11.2 Edad: <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 40px; height: 20px; vertical-align: middle;"></span></p> <p>11.3 Nivel de instrucción:      Primario <input type="radio"/> 1  Secundario <input type="radio"/> 2  Terciario <input type="radio"/> 3  Universitario <input type="radio"/> 4  ns /nc <input type="radio"/> 5</p>						
	mb	b	r	m	ns/nc																																												
	1	2	3	4	5																																												
4.1- trato al pasajero ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>																																												
4.2- respeto a las paradas ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>																																												
4.3- acercar al cordón ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>																																												
4.4- respeto a los semáforos ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>																																												
4.5- velocidad de conducción ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>																																												
<p>5. ¿Se encuentra satisfecho con el servicio de esta línea ?</p> <p style="text-align: center;"> Muy satisfecho <input type="radio"/> 1  Satisfecho <input type="radio"/> 2  Poco satisfecho <input type="radio"/> 3  Insatisfecho <input type="radio"/> 4  ns /nc <input type="radio"/> 5 </p>	<p style="text-align: center;"><b>FIN DE LA ENCUESTA</b></p> <p>12. Observaciones</p> <div style="border: 1px solid black; height: 40px; width: 100%;"></div>																																																

## Modelo de encuesta 2014

ENCUESTA DE OPINIÓN A LOS USUARIOS DEL AUTOTRANSPORTE URBANO									
 <small>COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE</small>		ID. Encuesta <table border="1" style="display: inline-table; width: 60px; height: 20px; vertical-align: middle;"></table>		Fecha <table border="1" style="display: inline-table; width: 60px; height: 20px; vertical-align: middle;"></table> / <table border="1" style="display: inline-table; width: 60px; height: 20px; vertical-align: middle;"></table> / <table border="1" style="display: inline-table; width: 60px; height: 20px; vertical-align: middle;"></table> : <table border="1" style="display: inline-table; width: 60px; height: 20px; vertical-align: middle;"></table> : <table border="1" style="display: inline-table; width: 60px; height: 20px; vertical-align: middle;"></table>					
		Encuestador    Nro. Encuesta		Día    Mes    Año    Hora    Min					
Lugar									
Identificación del servicio:		Línea que espera:			Ramal:				

**INICIO DE LA ENCUESTA**

**1. ¿Con qué frecuencia viaja en esta línea?**

Diariamente ☐ 1  
 Dos o tres veces por semana ☐ 2  
 Una vez por semana ☐ 3  
 Una vez cada 15 días ☐ 4  
 Una vez o menos por mes ☐ 5  
 No viaja habitualmente en esta línea ☐ 6 → **ENCUESTA**

**2. El motivo de este viaje es por ...**

trabajo ☐ 1  
 estudio ☐ 2  
 trámite ☐ 3  
 salud ☐ 4  
 otro ☐ 5

**3. Sobre esta línea, ¿cuál es su opinión en cuanto a ...**

	mb	b	r	m	ns/nc
	1	2	3	4	5
3.1- la frecuencia ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3.2- el estado de los vehículos ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3.3- la limpieza ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3.4- la cartelera de los vehículos ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3.5- las máquinas expendedoras?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3.6- las máquinas de SUBE?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**4. Respecto a los choferes de esta línea, ¿cuál es su opinión en cuanto a...**

	mb	b	r	m	ns/nc
	1	2	3	4	5
4.1- trato al pasajero ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4.2- respeto a las paradas ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4.3- acercar al cordón ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4.4- respeto a los semáforos ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4.5- velocidad de conducción ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**5. ¿Se encuentra satisfecho con el servicio de la línea ?**

Muy satisfecho ☐ 1  
 Satisfecho ☐ 2  
 Poco satisfecho ☐ 3  
 Insatisfecho ☐ 4  
 ns / nc ☐ 5

**6. ¿Cuál aspecto piensa que es prioritario mejorar?**

Frecuencia / puntualidad ☐ 1  
 Recorrido ☐ 2  
 Vehículos ☐ 3  
 Conductores ☐ 4  
 Otro (Aclarar en Observ.) ☐ 5  
 Ns / nc ☐ 6

**7. Características del Encuestado**

7.1 Sexo: Femenino ☐ 1      Masculino ☐ 2

7.2 Edad:

7.3 Nivel de instrucción: Primario ☐ 1  
 Secundario ☐ 2  
 Terciario ☐ 3  
 Universitario ☐ 4  
 ns / nc ☐ 5

**8. Observaciones**

**FIN DE LA ENCUESTA**

## Modelo de encuesta 2015

ENCUESTA DE OPINIÓN A LOS USUARIOS DEL AUTOTRANSPORTE URBANO									
 <small>COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE</small>		ID. Encuesta		Fecha		2016			
		Encuestador No. Encuesta		Dia Mes Año Hora Min					
Lugar: <span style="border: 1px solid black; display: inline-block; width: 150px; height: 20px;"></span>									
Identificación del servicio:			Línea que espera:			Ramal:			

**INICIO DE LA ENCUESTA**

**1. ¿Con qué frecuencia viaja en esta línea?**

Diariamente ☐ 1

Dos o tres veces por semana ☐ 2

Una vez por semana ☐ 3

Una vez cada 15 días ☐ 4

Una vez o menos por mes ☐ 5

No viaja en esta línea ☐ 6 **→ FIN DE LA ENCUESTA**

**2. El motivo de este viaje es por ...**

Trabajo ☐ 1

Estudio ☐ 2

Trámite personal ☐ 3

Salud ☐ 4

Otro (aclarar) \_\_\_\_\_ ☐ 5

**3. Sobre esta línea, ¿cuál es su opinión en cuanto a ...**

	b	r	m	na/no
	1	2	3	4
3.1- La frecuencia ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3.2- El estado de los vehículos ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3.3- La limpieza ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3.4- La cantinera en los vehículos ?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3.5- Las máquinas de SUBE?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3.6- Las máquinas expendedoras?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3.7- Comportamiento del conductor?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**4. Características del Encuestado**

**4.1 Sexo:** Femenino ☐ 1  
Masculino ☐ 2

**4.2 Edad:**

**4.3 Nivel de Instrucción:**

Primaria ☐ 1

Secundario ☐ 2

Terciario ☐ 3

Universitario completo ☐ 4

**5. Observaciones y/o sugerencias**

---



---